



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Facultad de Ciencias Administrativas

Escuela Profesional de Administración de Turismo

Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Administración de Turismo

AUTOR

Albert Moises PONCE VILLEGAS

ASESOR

Dra. Teresa Jesús RÍOS DELGADO

Lima, Perú

2021



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Ponce, A. (2021). *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Administrativas, Escuela Profesional de Administración de Turismo]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Hoja de metadatos complementarios

Código ORCID del autor	https://orcid.org/0000-0002-1454-9200
DNI o pasaporte del autor	70845508
Código ORCID del asesor	https://orcid.org/0000-0002-7958-3768
DNI o pasaporte del asesor	07482660
Grupo de investigación	Gestión Global
Agencia financiadora	Perú Vicerrectorado de Investigación y Posgrado (VRI) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) Programa de Promoción de Tesis de Pregrado Resolución Rectoral 04692-R-19
Ubicación geográfica donde se desarrolló la investigación	Lima Latitud: -12.04318, Longitud: -77.02824 Cusco Latitud: -13.52264, Longitud: -71.96734
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2019
Disciplinas OCDE	Interdisciplinaria https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.09.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
ESCUELA PROFESIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TURISMO



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Acta de Sustentación de Tesis
N° 003/FCA-EPAT-2021
Modalidad Sustentación de Tesis No Presencial (virtual)
Resolución Rectoral 001882-2021-R/UNMSM
Resolución Rectoral N°00744 –R-2020
Resolución Rectoral N° 04619-R-19
Dictamen N° 0004-2021-EPAT-FCA/UNMSM
Resolución Decanal 000616-2021-D-FCA/UNMSM

Lima, 17 de mayo de 2021

Siendo las 8:00 horas y reunido el Jurado Evaluador integrado por los siguientes docentes:

Presidente : Dr. Ricardo Rolando Fonseca Saldaña
Miembro : Mg. Sara Delfina Rosa Pierrend Hernandez
Miembro : Dra. Nieves Cecilia Castillo Yui
Docente asesor : Dra. Teresa Jesús Ríos Delgado

Para evaluar el proceso de Sustentación de Tesis para la Obtención del Título Profesional en Administración de Turismo del bachiller:

ALBERT MOISES PONCE VILLEGAS

Habiéndose llevado a cabo la evaluación correspondiente, el Jurado acuerda conceder el calificativo de:

QUINCE
Letras

15
Números

a la Sustentación de Tesis Titulada *"Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo"*; de acuerdo a la Legislación Universitaria y a la Documentación Sustentatoria que se acredita, en mérito de lo cual, el Jurado Examinador le declara Aprobado para que se le otorgue el título profesional de:

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN DE TURISMO

Conforme a las Disposiciones Legales vigentes, siendo las 9:30 horas se levanta la sesión y en fe de lo cual, firman la presente:

Dr. Ricardo Rolando Fonseca Saldaña
Presidente



Firmado digitalmente por PIERREND
HERNANDEZ Sara Delfina Rosa FAU
20148092282 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17.05.2021 20:40:33 -05:00

Mg. Sara Delfina Rosa Pierrend Hernandez
Miembro

Dra. Nieves Cecilia Castillo Yui
Miembro

Dra. Teresa Jesús Ríos Delgado
Asesora de tesis

DEDICATORIA

A mi familia, amigos y colegas
que sueñan y tratan de construir un país mejor.

AGRADECIMIENTO

Mi pleno agradecimiento a todos y todas las personas que han participado -directa e indirectamente- en el desarrollo de mi tema de investigación: desde la concepción hasta su culminación. Partiendo de la idea, a personas que comparten información sustentada en evidencia, que invitan a orientar el propio criterio en tal senda. Desde el proceso, a todos los entrevistados y entrevistadas, tanto en Lima como en Cusco. Desde el acompañamiento, en la parte académica, a mi docente asesora. En el ámbito motivacional, a mis amigos más cercanos. Finalmente, a las plataformas Sci.Hub, Apolitical y Nesta por acercar y ampliarme la información concerniente a mi tema de investigación.

Contenido

1.	CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO	13
1.1.	Descripción de la realidad problemática	13
1.2.	Formulación del problema	16
1.3.	Objetivos	16
1.3.1.	<i>Objetivo general</i>	16
1.3.2.	<i>Objetivos específicos</i>	16
1.4.	Justificación.....	16
1.5.	Limitaciones de la investigación	18
2.	CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	19
2.1.	Antecedentes de la investigación	19
2.1.1.	<i>A nivel internacional</i>	20
2.1.2.	<i>A nivel nacional</i>	24
2.2.	Bases teóricas.....	28
2.2.1.	<i>Evolución organizacional en el sector público</i>	28
2.2.1.1.	<i>Modelo burocrático</i>	28
2.2.1.2.	<i>New Public Management (NPM)</i>	29
2.2.1.3.	<i>Nuevas formas de gestión en la administración pública</i>	30
2.2.2.	<i>Innovación</i>	37
2.2.3.	<i>Innovación en el sector público</i>	37
2.2.3.1.	<i>Conceptualización de la innovación en el sector público</i>	40
2.2.3.2.	<i>Características de la innovación en el sector público</i>	41
2.2.3.3.	<i>Tipos de innovación en el sector público</i>	42
2.2.3.4.	<i>Objetivos de la innovación en el sector público</i>	43
2.2.3.5.	<i>Resultados de la innovación</i>	44
2.2.4.	<i>Habilitadores de la innovación en el sector público</i>	46
2.2.4.1.	<i>Nivel ambiental</i>	48
2.2.4.2.	<i>Nivel organizacional</i>	48
2.2.4.3.	<i>Innovación latente</i>	49
2.2.4.4.	<i>Nivel individual</i>	49
2.2.5.	<i>Modalidades para generar innovación en el sector público</i>	50
2.2.5.1.	<i>Innovación abierta</i>	51
2.2.5.2.	<i>Innovación abierta en el sector público</i>	52

2.2.6.	<i>Factores condicionantes para la innovación en el sector público</i>	54
2.2.6.1.	<i>Incorporación de visiones externas.</i>	55
2.2.6.2.	<i>Redes internas y externas de una organización.</i>	55
2.2.6.3.	<i>Soporte político e institucional.</i>	56
2.2.6.4.	<i>Flexibilidad presupuestaria.</i>	57
2.2.6.5.	<i>Administración del riesgo.</i>	58
2.2.7.	<i>Necesidad de innovación en turismo</i>	59
2.2.7.1.	<i>Definición.</i>	59
2.2.7.2.	<i>Panorama mundial.</i>	61
2.2.7.3.	<i>Panorama nacional.</i>	63
2.2.7.4.	<i>Mega tendencias.</i>	65
2.2.8.	<i>Laboratorios de innovación</i>	68
2.2.8.1.	<i>Definiciones sobre laboratorios de innovación.</i>	71
2.2.8.2.	<i>Living Labs o labs.</i>	73
2.2.9.	<i>Características de los laboratorios de innovación.</i>	74
2.2.9.1.	<i>Objetivos</i>	75
2.2.9.2.	<i>Know-how en tecnología de datos y ciencias de datos.</i>	80
2.2.9.3.	<i>Personal multidisciplinario.</i>	80
2.2.9.4.	<i>Autonomía.</i>	81
2.2.9.5.	<i>Instancias de valor.</i>	82
2.3.	<i>Marco conceptual</i>	83
3.	CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	86
3.1.	<i>Tipo y diseño de la investigación</i>	86
3.2.	<i>Población y muestra</i>	87
3.3.	<i>Técnicas e instrumentos de recolección de datos</i>	88
4.	CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS	89
4.1.	<i>Presentación, análisis e interpretación de los datos</i>	89
4.2.	<i>Discusión de los resultados</i>	90
4.2.1.	<i>Panorama regional</i>	90
4.2.2.	<i>Panorama nacional.</i>	94
4.2.3.	<i>Representación del sector turismo en el plano público</i>	101
4.2.4.	<i>Características básicas de un laboratorio de innovación en turismo</i>	108

5.	APORTE DE LA INVESTIGACIÓN	1144
6.	CONCLUSIONES.....	1177
7.	RECOMENDACIONES	11919
8.	BIBLIOGRAFÍA	12020
9.	ANEXOS	12828

LISTA DE CUADROS

Tabla 1. Definiciones de innovación pública.....	41
Tabla 2. Tipos de innovación en el sector público	43
Tabla 3. Habilitadores de la innovación en el sector público	50
Tabla 4. Diferencias entre innovación abierta en el sector privado y público	53
Tabla 5. Evolución del mercado turístico (período 1950 – 2017)	61
Tabla 6. Definiciones sobre laboratorios de innovación.....	71
Tabla 7. Comparación entre laboratorios de innovación y living labs.....	74
Tabla 8. Clasificación de laboratorios de innovación según método	76
Tabla 9. Clasificación de laboratorios de innovación según tipo de actividad	78
Tabla 10. Clasificación de laboratorios de innovación según el rol del gobierno	79
Tabla 11. Objetivos principales de la innovación en el sector turismo	1088
Tabla 12. Tipo de innovación en el sector turismo.....	10909
Tabla 13. Habilitador más influyente en el sector turismo.....	10909
Tabla 14. Habilitador ambiental más influyente en turismo.....	11010
Tabla 15. Habilitador organizacional más influyente en turismo	11111
Tabla 16. Habilitador potencial de la innovación más influyente en turismo	11111
Tabla 17. Habilitador individual más influyente en turismo	1122
Tabla 18. Propósito de un laboratorio de innovación en turismo	1133
Tabla 19. Actividades de un laboratorio de innovación en turismo	1133

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Objetivos de la innovación en el sector público	44
Figura 2. Resultados de la innovación en el sector público	45
Figura 3. Ambiente para la innovación en el sector público	47
Figura 4. Objetivos de los laboratorios de innovación	75
Figura 5. Actividades de los laboratorios de innovación	77

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se enfoca en analizar el potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público específicamente en el sector turismo. En un contexto que se torna más volátil y cambiante, los problemas públicos se vuelven cada vez más complejos. Para hacerle frente, la innovación se convierte en un componente esencial de comprender, asimilar y adoptar en las organizaciones. En virtud de ello, la innovación no es nueva, lo que sí es -relativamente- nuevo es su abordaje e incorporación en la agenda del sector público. Uno de los instrumentos que están empleando las administraciones públicas para impulsar y canalizar la innovación es por medio de los laboratorios de innovación.

Los laboratorios de innovación son unidades que encierran una lógica de funcionamiento bastante disímil al de las organizaciones públicas existentes como la tendencia experimental y la absorción de riesgos en espacios controlados. A pesar de su reciente incorporación, algunos laboratorios, en el plano internacional y nacional, ya vienen recabando resultados significativos en diversos sectores económicos. Al respecto, el turismo se destaca por ser uno de los sectores con mejores perspectivas económicas, tanto a nivel mundial como nacional, en el mediano y largo plazo, aunque dispone de una alta sensibilidad y variabilidad por lo que la innovación se vuelve un correlato ineludible a incorporársele.

El estudio está enmarcado en el enfoque cualitativo y de carácter exploratorio. Durante el proceso de investigación, se han realizados entrevistas presenciales y virtuales. Un primer grupo, personalidades con experiencia en materia de innovación en el sector público y/o en laboratorios de innovación tanto a nivel latinoamericano como nacional. Un segundo grupo, profesionales con experiencia en el aparato público del sector turismo en el plano nacional, regional o local. Finalmente, un último perfil compuesto por personas que estén desarrollando iniciativas en el sector turismo con un componente innovador. De forma complementaria, se han empleado encuestas a los expertos entrevistados para delimitar lo aseverado en las entrevistas.

Palabras clave: *Laboratorios de innovación, turismo, labs, innovación en el sector público, innovación en turismo.*

ABSTRACT

This research focuses on analysing the potential development of innovation laboratories in the public sector, specifically in the tourism sector. In a context that becomes more volatile and changing, public problems become increasingly complex. To deal with it, innovation become an essential component of understanding, assimilation, and adoption into organizations. Indeed, innovation is not new, what is -relatively- new is its addressing and incorporation in the public sector agenda. One of the instruments that public administrations are using to promote and channel innovation is through innovation labs.

Innovation labs are units that contain a logic of operation quite dissimilar to existing public organizations such as its experimental trend and absorption of risks in controlled spaces. In spite of their recent incorporation, some laboratories, at the international and national level, are already collecting significant results in various economic sectors. Somehow, tourism stands out for being one of the sectors with one of the best economic prospects, both globally and nationally, in the medium and long term. Although, it has high sensitivity and variability. Therefore, innovation becomes an inevitable correlate to incorporate it.

The study is framed in qualitative, exploratory, and cross-sectional approach. During the research process, face-to-face and virtual interviews have been carried out. A first group, personalities with experience in innovation in the public sector and/or in innovation laboratories at both Latin American and national level. A second group, professionals with experience in the public sector of the tourism sector at the national, regional, or local level. Finally, a last profile made up of people who are involved in initiatives in the tourism sector with an innovative component. In addition, surveys have been used to define what was stated in the interviews.

Key words: *innovation labs, tourism, innovation in the public sector, innovation in the tourism sector.*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se enfoca en analizar el potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público, específicamente en el sector turismo.

En una época de constantes cambios en distintas aristas que atañen a nuestra sociedad, la innovación es un tema que, desde un tiempo atrás hasta el presente, ha ido adquiriendo reconocimiento y relevancia. Con plena seguridad, se puede afirmar que la innovación va en camino -o ya se encuentra- de convertirse en una concepto predeterminado en el léxico del sector público, privado y la academia. Sin embargo, nos debe preocupar que, solamente, sea mencionada como un insumo vacío, mas no se conoce su significado, su contenido o los elementos que la componen.

Esto se condice con lo manifestado en un artículo por el Wall Street Journal (2012), en el cual se resalta que mientras la palabra innovación ha incrementado su uso, su significado pierde valor cada vez más. En ese sentido, comparte algunas cifras:

- La palabra innovación fue mencionada más de 30,000 veces en informes trimestrales y anuales de aquel año.
- Más de 200 libros, que fueron publicados en los últimos 90 días, llevaban el título de innovación en su portada.
- 2 de cada 5 ejecutivos señalaron que su organización contaba con un director de innovación.
- 3 de cada 10 de escuelas de negocios señalaban la palabra innovación, innovar o innovador en sus declaraciones de misión.

En efecto, con el transcurrir de los años, esta información ha ido variando, pero sirve como elemento de referencia que da cuenta del bajo nivel de rigurosidad que viene sufriendo el concepto a nivel discursivo. Por tanto, esto debe invitarnos a cuestionar sobre, en primera línea, su uso y, en segunda línea, sobre su contenido. Al día de hoy, su normalización como palabra

predeterminada para la resolución de nuestros problemas públicos nos debe invitar a profundizar su conocimiento.

Debido a esta ausencia de rigurosidad en su empleo y su alta carga conceptual que esta conlleva, se vuelve menester abordarlo en toda su magnitud. Asimismo, esta complejidad se profundiza aún más si hablamos de su anexión al sector público.

En torno a la innovación, el sector público es el espacio que más necesita de su inclusión y empleo. Al respecto, Demircioglu & Audretsch (2017) arguyen “la investigación de la innovación es importante porque las organizaciones públicas se han vuelto más responsables ante los directores (...) y los agentes (es decir, los ciudadanos)” (p.8). Si a este punto, se le suma el hecho de que la innovación te puede permitir impactar positivamente en la sociedad en su conjunto. Poder conjugarla es un hecho interesante y retador.

La presente investigación se ha estructurado en cinco capítulos.

En el capítulo I, se realiza la descripción de la realidad problemática, la formulación del problema, así como los objetivos, justificación, formulación de hipótesis y limitaciones.

En el capítulo II, por medio de la búsqueda bibliográfica se estructura el marco teórico. En el mismo, se incluyen los antecedentes, las base teóricas y el marco conceptual.

En el capítulo III, se explica la metodología de investigación. Partiendo desde el tipo, nivel y diseño de investigación. Posteriormente, se describe la población y muestra del estudio, así como las técnicas e instrumentos de recolección de datos.

En el capítulo IV, se presenta el análisis e interpretación de los datos recopilados. Previamente, se detalla sucintamente el proceso de investigación y luego se presenta los resultados de los habilitadores y los factores condicionantes de los laboratorios de innovación tanto en el panorama regional como nacional. Posteriormente, se emprende a explicar las características básicas de un posible laboratorio de innovación en el sector turismo.

En el capítulo V, se presenta el aporte de la investigación en el cual se sistematiza, bajo un esquema de lista de verificación (*checklist*, por sus siglas en inglés), las consideraciones que debe tener en cuenta una unidad de innovación en el sector público para su puesta en marcha.

En el capítulo VI, se ofrece las conclusiones de la investigación.

Finalmente, en el capítulo VII se enumera las recomendaciones en el estudio.

1. CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

1.1. Descripción de la realidad problemática

Somos testigos de cambios significativos que se vienen dando en diversas ramas de nuestra sociedad. Resulta fácil contrastar que la periodicidad de cambios entre nuestro presente y pasado reciente radica en su velocidad. En suma, hoy los cambios que observamos son más exponenciales que incrementales.

En este tiempo, diversos tipos de organizaciones e industrias se han visto en la necesidad de comprender y, consecuentemente, adaptarse a tal contexto: algunos lo han logrado, otros, indefectiblemente, han desaparecido o van camino a ello. Por tanto, el presente y futuro se presenta como un abanico de posibilidades que son difíciles de esquematizar y profetizar. Al respecto, solo se puede esbozar sus características esenciales: volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (Bennett & Lemoine, 2014). Por ese lado, Castiñeira (2019) manifiesta que estamos en la «década disruptiva», haciendo referencia a los constantes cambios que viviremos de aquí al 2030.

En virtud de ello, los problemas que tendrá que abordar cada organismo será cada más complejo. Rittel & Webber (1973) los definen como problemas malvados (wicked problems, por sus siglas en inglés), referido a aquellas cuestiones dificultosas de encarar y solucionar desde perspectivas lineales o encuadres tradicionales. Esto calza perfectamente con los retos que vivimos y viviremos como sociedad. En tal panorama, uno de los organismos que se enfrentará a los mayores desafíos es el sector público. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016) cita que uno de los tres desafíos en suelo peruano es el referido a políticas de innovación.

Desde décadas pasadas, se observa reformas en la administración pública orientadas a una mayor eficiencia, a un mejor acercamiento al ciudadano y a una mejor apertura: comenzando con el estandarte weberiano, pasando por

la New Public Management (NPM) hasta situarnos en nuevos planteamientos como la gobernanza pública o gobernanza colaborativa. Sin embargo, tales reformas han sido disparejas en todo el aparato estatal, diversos organismos públicos aún mantienen un pensamiento y actuación burocrática. Y como señala The Economist (2014) “las burocracias están diseñadas para matar la innovación en nombre de la previsibilidad” (p.1). Como consecuencia, un elevado porcentaje de instituciones del sector público no se encuentran en las condiciones necesarias para encarar los numerosos desafíos de este siglo.

Un componente esencial para hacer frente a los retos de esta década es por medio de la innovación. Teniéndolo como elemento fundamental, se podría elevar la productividad y competitividad del sector turismo. Esto es importante puesto que el sector turismo representa la décima parte del PBI global y el 7% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios; generando 1 de cada 10 puestos de trabajo a nivel mundial (OMT, 2017). En principio, a nivel nacional y sectorial nos encontramos rezagados en competitividad. Así, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad ocupamos la posición 63 entre 140 economías y el ecosistema de innovación es una de nuestras principales debilidades (Foro Económico Mundial, 2018). Sobre esa línea, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) (2019) añade “la insuficiente inversión en I+D (0.12 % del PBI) refleja la baja disponibilidad de investigadores, de colaboración academia-empresa y de promoción de innovación” (p.11).

Los efectos derivados de políticas de innovación correctamente diseñadas podrían tener efectos positivos en economías emergentes como el Perú debido a la existencia de problemas públicos de mayor magnitud como informalidad, baja productividad, débil capital humano, problemas altamente contrastables en el sector turismo.

En principio, tales políticas podrían ser plasmadas y diseñadas a nivel nacional por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, pero también a una escala regional y municipal por parte de las gobernaturas regionales y municipales respectivamente, esto debido a la autonomía administrativa que disponen producto de las medidas de descentralización realizadas en el año 2002. Al respecto, en el sector turismo, Mincetur, PromPerú y Copesco son las

instituciones con presencia nacional. En seguida, las Direcciones de Comercio Exterior y Turismo (Dircetures) y a nivel municipal las gerencias municipales con competencias sobre turismo.

Hoy en día existen diversos planteamientos e instrumentos que permiten materializar la innovación en el sector público, uno de los más emergentes y de mayor posicionamiento son los laboratorios de innovación. Desde su aparición a inicios de milenio, su crecimiento ha ido consolidándose producto de una mayor popularidad en todo el globo (Schuurman & Tõnurist, 2017). En el territorio nacional, se identifica tres laboratorios de origen público nacional y uno de universitario.

Si bien la mayoría tiene una reciente creación y opera bajo objetivos, enfoques, criterios y alcances distintos; algunos de ellos ya vienen cosechando reconocimientos, como es el caso del Minedu Lab, considerado como uno de los líderes en ciencia del comportamiento (Apolitical, 2019). Esto ha llevado a instituciones como el Consejo Privado de Competitividad (2019a) a proponer la creación de laboratorios de innovación como una forma de fortalecer la institucionalidad en innovación en nuestro país.

Todo lo reseñado lleva a plantearnos si los laboratorios de innovación, con resultados y experiencias relevantes a nivel internacional y nacional, pueden ser intermediarios de la innovación en el ámbito público del sector turismo. Al respecto, el turismo sobresale como uno de los sectores económicos con un desempeño positivo económico en el mediano y largo plazo (Ceplan, 2016) con índices de crecimiento superiores al de otros sectores económicos. No obstante, su mayor estacionalidad y sensibilidad requiere de la innovación como mecanismo para posibilitar mejoras en competitividad y productividad; así como otros problemas públicos. Así pues, instituciones como la Organización Mundial del Turismo (OMT) vienen adoptando una agenda de innovación (OMT, 2018).

1.2. Formulación del problema

Problema principal

- ¿Cómo analizar el potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector turismo?

Problemas específicos

- a. ¿Cómo examinar los habilitadores de innovación en el sector turismo?
- b. ¿Cómo determinar los factores condicionantes de innovación en el sector turismo?
- c. ¿Cómo perfilar las características básicas de innovación en el sector turismo?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

- Plantear un potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector turismo.

1.3.2. Objetivos específicos

- a. Establecer los habilitadores de innovación en el sector turismo.
- b. Determinar los factores condicionantes de innovación en el sector turismo.
- c. Perfilar las características básicas de innovación en el sector turismo.

1.4. Justificación

Por medio de la investigación, se busca posicionar a la innovación como componente esencial del sector público, así como en el sector turismo. Por un lado, el Perú cuenta con altos márgenes de informalidad, lo cual se traduce en un mercado laboral poco productivo. Por ejemplo, el sector formal es cuatro

veces más productivo que el informal (Jaramillo & Ñopo, 2020). Por otro, la competitividad nacional, así como del sector turismo se encuentra por debajo del promedio global y de economías regionales. En ambos casos, propiciar mejoras en innovación podría canalizarse en aumentos sustantivos de productividad y competitividad lo cual, en efecto, es garantía de crecimiento económico al largo plazo. Además, podría atacar problemas -directa o indirectamente- tan endémicos y latentes en el sector turismo como la informalidad, capital humano e institucionalidad.

Uno de los principales actores que puede canalizar e incentivar políticas de innovación es el sector público. Si bien la innovación es mencionada como insumo fundamental, son pocas las ocasiones en las que se manifiesta el cómo este concepto se materializa en la realidad, este problema se profundiza aún más en el sector público. Muestra de ello es la poca literatura existente (Schuurman & Tönurist, 2017). Por otro lado, puede parecer algo evidente, pero el sector público y el privado poseen distinciones y diferencias marcadas, esto muchas veces no es asumido al momento de referirse a la innovación en el sector público.

Así también, una de las diversas estrategias que vienen empleando las administraciones públicas es por medio de los laboratorios de innovación, producto de los resultados positivos que vienen cosechando en estamentos del gobierno nacional. Un ejemplo destacable en nuestro país es del sector educativo. El turismo es uno de los sectores con las mejores perspectivas económicas. Sin embargo, en materia de innovación no existe un gran volumen de estudios asociados. Esto no solo es una dificultad en el sector turismo, sino en todo el sector servicios, donde “la investigación sobre la innovación en servicios es aún incipiente, incluso en países de la OCDE” (Navarro & Olivari, 2016, p.113). En efecto, nos encontramos en las etapas iniciales sobre el estudio de la innovación. El actual estudio busca avanzar y aportar en su evolución, así como en su sistematización del acervo documentario relacionado a innovación en el sector público y laboratorios de innovación.

Finalmente, en cuanto al aporte académico, el estudio busca abrir nuevos caminos de investigación dentro del sector turismo en relación a temas casi

inexplorados. Concretamente se busca cimentar las bases iniciales a nivel conceptual, causal y operativo.

1.5. Limitaciones de la investigación

Durante el proceso de búsqueda bibliográfica, se identificó poca bibliografía en idioma castellano. En contraste, se encontró una amplia variedad de *papers* y artículos en idioma inglés. Asimismo, los relacionados al idioma castellano, existe un déficit de investigaciones en el plano nacional. Análogamente, para las entrevistas, algunas se tuvieron que cancelar o reprogramar con pocas horas de anticipación debido a situaciones coyunturales que se les presentaba al entrevistado o entrevistada. No obstante, esto no fue impedimento para recopilar información suficiente y relevante para la presente investigación.

2. CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

Los laboratorios de innovación (*labs* o *i-labs*, por sus siglas) son catalogados como insumo de modernas estrategias a incorporar en la administración pública (Tönurist, Kattel, & Lember, 2015). Por ese lado, el gobierno danés fue el precursor en la incorporación de los laboratorios de innovación dentro del sector público a través de *Mindlab*. El laboratorio fue puesto en marcha el año 2002, estando conformado por tres ministerios: Negocios, Educación y Trabajo, así como por el municipio de Odense. El *lab* centró sus esfuerzos en el diseño de políticas y el robustecimiento de espacios de colaboración. La metodología empleada fue la de *user-centred innovation* (innovación centrada en el usuario, por sus siglas en español).

Por lo general, los *i-labs* se basan en un método particular dirigido por el diseño del usuario, como el diseño centrado en el hombre (*MindLab*), el método '*Friendly Hacker*' (La 27e Région) o el modelo de entrega de innovación de cuatro pasos (*New Orleans Innovation Delivery Team*). (Tönurist, Kattel, & Lember, 2015, p.13)

Un punto por resaltar es la metodología empleada que parte por centrarse en las necesidades de los ciudadanos. Así pues, dentro de sus acciones se destaca el liderazgo que ejerció junto con un grupo de expertos al interior de la Comisión Europea en lo que se refiere a innovación en el sector público. Asimismo, se destaca su participación en la implementación de la Casa del Ciudadano "(...) espacio experimental para desarrollar colaboraciones entre gobierno municipal y ciudadanos, para generar proyectos donde se pueda colaborar libremente y con compromiso" (Zurbruggen & Gonzáles Lago, 2014, p.21). En términos más tangibles, Junginger (2016) señala una experiencia sobre cómo era su funcionamiento:

(...) Lo primero que hicieron fue sacar de sus oficinas a los funcionarios superiores de la oficina tributaria y llevarlos al campo. Equipados con cámara de vídeo, pidieron a cada funcionario tributario que pasara un día con un agricultor, para aprender sobre su vida, su trabajo y sus preocupaciones. (p.142)

Su funcionamiento se dio de manera ininterrumpida hasta el año 2018. En aquel año, por disposición del gobierno entrante, se dispuso su cierre y su reemplazo por otra unidad: *Disruption Taskforce* (Fuerza de Tarea de Disrupción, por sus siglas en inglés). En una entrevista, uno de sus ex directores subraya que su cierre más se debió a cambios en las prioridades del gobierno: permuta de una agenda de innovación y experimentación hacia una centrada en la transformación digital (Guay, 2018).

Con el pasar de los años, el número de laboratorios de innovación se ha ido incrementando a nivel global. De acuerdo con Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017) “la mayoría de ellos son recientes, creados hace menos de dos años y según se estima, a nivel mundial existen al menos 100 laboratorios dependientes de alguna unidad de gobierno” (p.14). Este aumento se debe a su creciente popularidad en el sector público (Schuurman & Tönurist, 2017).

2.1.1. A nivel internacional

A nivel europeo, se puede comenzar mencionando al Helsinki Design Lab (HDL), laboratorio que fue puesto en funcionamiento por iniciativa de Sitra, fondo finlandés para la innovación, durante el año 2008 al 2012. El HDL se centraba en ayudar a los tomadores de decisiones a ver los desafíos desde una perspectiva global, brindando orientación hacia soluciones más completas que consideren todos los aspectos de un problema. Desarrollaron una propia metodología denominada «pensamiento estratégico». Zurbriggen & Gonzáles Lago (2014) identifica tres grupos de herramientas empleadas por el lab:

- Pensamiento etnográfico, que ayudaba a la comprensión del problema;
- Visualización, que se asocia a la creación de prototipos;
- Pensamiento sistémico, que busca causas y conexiones para, posteriormente, adaptarlas creativamente.

Por su parte, en Francia se cuenta con *La 27e Region*, organización sin fines de lucro que enfatiza la experiencia de los ciudadanos, funcionarios públicos y usuarios como punto de partida para reexaminar las políticas públicas. El laboratorio lleva a cabo programas con equipos multidisciplinarios con habilidades de diseño o relacionadas a las ciencias sociales como etnografía, sociología u observación participante (La 27e Region, 2019).

En cuanto a España se tiene al *Citilab*, inaugurado el año 2007 en Cornellà de Llobregat, Barcelona. El lab es entendido como la combinación de un centro de formación, un centro de investigación y una incubadora de iniciativas socio-empresariales (Citilab, 2019). Gascó (2016) señala sus primordiales características “la co-creación está en el corazón de la filosofía de *Citilab* y cualquiera puede innovar (cualquier ciudadano puede ser el líder de un proyecto de innovación)” (p.4).

En ambos laboratorios, el énfasis se cierne sobre el ciudadano y su entendimiento como actor relevante en la resolución de problemas dentro de su jurisdicción. No obstante, la presencia de laboratorios de innovación no solo se limita a la región europea. En otros continentes como el asiático, a manera de muestra, se observa al *Human Experience Lab* (Singapur), laboratorio orientado a cambiar la mentalidad de los funcionarios públicos a una actitud de co-creación y co-diseño con los ciudadanos. De manera similar, en la región africana, se da cuenta, por ejemplo, del Centro para la Innovación de los Servicios Públicos (CPSI) del gobierno sudafricano, el cual se orienta a desarrollar modelos innovadores, sostenibles y receptivos para mejorar la prestación de servicios. El CPSI facilita el descubrimiento, desarrollo e implementación de ideas innovadoras dentro y en todo el servicio público. Asimismo, actúa como facilitador por lo que no entrega servicios directamente, lo que le permite tener esa capacidad intersectorial.

No obstante, estos laboratorios de innovación no solamente están localizados en el plano público, también hay un creciente uso en el ámbito de la cooperación. Al respecto, se pueda destacar el caso de *Unleash*, unidad de innovación del Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creado el año 2016 con el objetivo de identificar soluciones que aceleren el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Paralelamente, dentro del sector turismo, se da cuenta de la existencia de laboratorios como *eTourism Lab* (n.d.) unidad perteneciente a la Universidad de Bournemouth, la cual explora el impacto de las tecnologías de información y comunicación junto con la gestión estratégica y el marketing. Adicionalmente, en la región francesa se encuentra al *Smart Tourisme Lab* (n.d.), unidad parte del programa *Intelligence des Patrimoines* (Inteligencia Patrimonial por sus siglas en español), cuyo propósito es contribuir al desarrollo de nuevas empresas en el campo de las industrias creativas, culturales y turísticas, siendo parte de la dinámica de creación de empresas innovadoras que está priorizando el Estado.

A estos dos laboratorios se encuentra uno con otro enfoque, el E-lab (2019), laboratorio experimental, parte de la estrategia educativa de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Breda (Holanda), destinado a estudiantes de turismo de primer año con la finalidad de incrementar sus habilidades digitales, sociales y profesionales por medio de un curso de una duración de seis semanas diseccionado en diversos módulos. En esa misma línea, se encuentra la investigación desarrollada por Castro-Spila, Torres, Lorenzo, & Santa (2018) quienes por medio de prototipos han testeado un laboratorio de innovación denominado *Sistour-Lab* en el nivel educativo superior. El ejemplar busca conectar la innovación social al logro de un turismo sostenible por medio de nuevas formas de fortalecimiento de capacidades en materia experimental, nuevos modelos de negocios y modernas formas de evaluación.

En otras latitudes, en Nueva Zelanda se detecta al *Lightning Lab* (2019), programa de aceleración enfocado en construir un ecosistema de innovación sostenible para el futuro del turismo. El programa cuenta con una duración de tres meses. Adicionalmente, en la región canadiense se identifica al *Ontario Tourism Innovation Lab* (2020), iniciativa sin fines de lucro creada para encontrar,

fomentar y apoyar nuevas ideas, experiencias y asociaciones, así como para construir una comunidad de innovadores, creadores de ideas y empresarios turísticos. El *lab* nació como un piloto el año 2018 en *Tourism Windsor Essex*. Al año siguiente (2019), el *lab* continuó con su programa de mentorías y subvenciones denominado «*Spark*». En ese contexto, la ONG *Hackforge* asumió la administración. Finalmente, en Eslovenia se encuentra al T-lab (2012) organismo que poseía como objetivo el fomento de enfoques, servicios, procesos y productos innovadores en la industria del turismo por medio del uso de nuevas tecnologías, y así aumentar la competitividad en las regiones de Eslovenia e Italia.

Como se observa, a nivel sectorial, solo se encuentran laboratorios de innovación en países que son miembros de la OCDE y estos se encuentran asociados desde el principio a espacios académicos y empresariales. Evidentemente, la concepción de laboratorio varía significativamente entre los ejemplos señalados.

En el continente americano, también se observa la presencia de laboratorios en diversas latitudes como es el caso de la Oficina de Administración de Personal (EE. UU), organismo que ayuda a brindar soluciones innovadoras que aborden los complejos desafíos públicos e intersectoriales, empleando y enseñando la metodología del *Human-Center Design*. Adicionalmente, en la ciudad de México se identifica al Laboratorio para la Ciudad: área experimental y creativa del gobierno.

En Latinoamérica, su presencia es creciente, como el Laboratorio de Gobierno (Chile), entidad pública intersectorial concebida para el despliegue de procesos de innovación en el sector público chileno. El lab se encuentra compuesto por un directorio de 8 órganos de la administración central del gobierno, destacando el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) A este directorio se le suma la participación de la sociedad civil y el mundo académico.

Otro caso es el Laboratorio de Innovación Social (Uruguay), organismo perteneciente a la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic), el laboratorio nació con el objetivo de garantizar la

existencia de todos los trámites y servicios en línea. Otro ejemplo es el *Lab.Rio* (Brasil) entidad desarrollada para encumbrar y prolongar las iniciativas de participación ciudadana e innovación pública. En referencia a estos dos últimos laboratorios, el Consejo Privado de Competitividad (2019a) señala “(...) estos países han alcanzado una tasa de efectividad promedio de 53%, lo cual implica que un poco más de la mitad de los proyectos trabajados en los laboratorios pudieron ser luego adoptados” (p.374).

Recientemente, Colombia se ha sumado creando *Mi Lab*, laboratorio que busca generar soluciones oportunas a los retos de la administración, así como articular y conectar a las entidades públicas y las comunidades de innovación de la academia y el sector privado. Al momento de su lanzamiento, en diciembre de 2018, el naciente laboratorio se encontraba en un proceso de convocatoria a entidades públicas interesadas, con el propósito de identificar sus necesidades y determinar cuán preparadas están para iniciar un proceso de transformación frente a la innovación.

Esto muestra un creciente interés en unidades de este tipo para el sector público en la región de Latinoamérica, pero la concepción y ámbito de intervención es muy variable. Además, como se ha reseñado líneas arriba, dentro del sector turismo solo ha sido posible identificar laboratorios de innovación en la región europea. Estos dos aspectos también se muestran en el plano nacional.

2.1.2. A nivel nacional

En efecto, el Perú sin estar ajeno a ello cuenta con algunos laboratorios en distintos estamentos de gobierno. A nivel del Poder Ejecutivo se cuenta con Minedu Lab, laboratorio de innovación del Ministerio de Educación (Minedu) para la política educativa; Ayni Lab Social, laboratorio del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) creado para establecer y ejecutar soluciones que permita mejorar la calidad de vida de la población en condición de vulnerabilidad.

Además, se puede destacar la existencia de +51 Lab, laboratorio adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), cuyo foco era acercar el Estado al ciudadano mediante el empleo de metodologías enfocadas en entender las necesidades de los peruanos. Recientemente, para inicios del mes de octubre del 2019 -dentro de PCM- por medio de la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 003-2019-PCM/SEGDI se dispuso la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital, destinado a la co-creación, diseño y producción de soluciones tecnológicas por medio de la colaboración entre actores de la academia, sociedad civil, sector privado y ciudadanía. Sin embargo, a solo días de su creación se han manifestado argumentos disidentes, señalando su énfasis centrado exclusivamente en el plano tecnológico (Llosa Ricketts, 2019).

Hasta inicios del 2018, a nivel municipal, se contaba con el San Isidro Lab, laboratorio creado el año 2016, considerado como el primer laboratorio municipal en el territorio nacional. Su agenda se centraba en el desarrollo de reuniones, encuentros colaborativos de programación (*hackathons*) y conferencias abiertas al público. Aunque, con la llegada de la nueva administración, el municipio optó por cerrarla.

Por el lado de la academia, se cuenta con el *iLabUp* de la Universidad del Pacífico (UP), espacio de co-creación, generación de valor y diseño de proyectos de innovación de la UP, cuya finalidad es la promoción y desarrollo de una cultura alineada con los preceptos de la innovación a toda la comuna universitaria. Aunque cabe resaltar que no existe información referida a las acciones, proyectos o miembros del laboratorio.

Como se puede observar, un punto central de los laboratorios reseñados es su énfasis en el ciudadano: en conocer sus necesidades, sus percepciones, sus problemas; pero también su aporte en la solución de tales aspectos. Para ello, emplean diversas metodologías asociados a obtener un entendimiento integral de la persona. Estos elementos pueden ser atractivos para los hacedores de política al momento de optar por una política pública que busque innovar.

En paralelo, se puede resaltar que el funcionamiento cada laboratorio detenta ciertas particularidades que la diferencian entre uno y otro. Esto se

condice con lo manifestado por Valentina Arros Valdivia (2017) “los laboratorios en el mundo ejercen sus funciones bajo distintas metodologías, enfoques, y con distintos alcances, tanto nacionales, regionales como locales” (p.13). En esa línea, Tõnurist et al (2015) añaden “los laboratorios de innovación tanto en el sector público como en el privado son muy heterogéneos, en cuanto a sus actividades, escala y estructuras organizativas, lo que dificulta su mapeo y análisis” (p.11). No obstante, un punto esencial por el cual mantienen una similitud es el de impulsar la innovación en el sector público (Schuurman & Tõnurist, 2017) empleando nuevos instrumentos de política pública (Williamson, 2015).

De manera paralela, en el plano académico se ha dado un creciente interés por estudiarlo, aunque un gran volumen de ellos se ha centrado en estudios de caso o estudios comparativos (Schuurman & Tõnurist, 2017; Vries, Bekkers, & Tummers, 2015). Muestra de ello son las reflexiones en torno a la concepción y desarrollo del Laboratorio de Gobierno en Chile por medio de la metodología del doble diamante. El estudio se centra en dos fases: la primera, una descomposición de los eventos sucedidos en el *lab*; la segunda, se distinguen los aspectos destacados y esto, como consecuencia, permite reseñar algunos hallazgos y enseñanzas en torno al desarrollo de proyectos de innovación en el aparato público (Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017). Adicionalmente, se observa el análisis de caso sobre *Novagob.lab*, primer laboratorio de innovación pública en España (Criado & Rojas-Martín, 2017).

Por su parte, en el plano nacional podemos encontrar una tesis de maestría centrada en el diseño de un laboratorio de innovación en la Dirección de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción (Produce) (Fernández Meléndez, Malagrega Martinez, & Sandoval Méndez, 2017). Para tal efecto, el estudio identifica que las soluciones previamente desarrolladas por la Dirección de Pesca no han generado los resultados esperados, lo cual ha generado un descontento en pescadores artesanales y, como consecuencia, ha resquebrajado las relaciones con la institución. Posterior a este diagnóstico, plantean como estrategia de solución un laboratorio de

innovación dentro de la Dirección para lograr resultados, algo que, previamente, no han sido alcanzados.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Evolución organizacional en el sector público

2.2.1.1. Modelo burocrático.

Desde su aparición, el ideario weberiano es el modelo imperante sobre el cual se cimenta el funcionamiento de muchas administraciones públicas, comúnmente conocido como burocracia. Al respecto Criado (2016) señala su característica principal “(la burocracia) centra su atención en el cumplimiento estricto de las normas para garantizar la igualdad de trato de los usuarios para, al menos en teoría, evitar cualquier discrecionalidad del poder público y del funcionariado” (p.8).

La atención y el cumplimiento de la normas son los ejes sobre el que gira la burocracia buscando mayor predictibilidad. En consonancia a ello, Weber (como se citó en Acevedo & Dassen, 2016) asevera:

Desde sus orígenes, la burocracia moderna ha sido asociada con los objetivos de mantener la estabilidad en la administración de lo público, lograr una efectiva implementación vertical de la voluntad del liderazgo político y asegurar previsibilidad a los actores de la ciudadanía y del sector privado. (p.15)

No obstante, desde la década de los 70's con el auge del neoliberalismo, doctrina que pone un mayor énfasis en la búsqueda de una forma de gobierno más eficiente en a) restablecer el equilibrio fiscal del Estado, b) equilibrar la balanza de pagos y c) reducir el tamaño del Estado y predominio del mercado (Martínez Vilchis, 1999), se empezará a cuestionar la lógica del modelo weberiano, la cual “parecía no encajar bien con el desarrollo de los Estados de Bienestar” (Criado, 2016, p.5).

Esta búsqueda de efectividad provocó que se incorporen nuevos argumentos en aras de un cambio organizacional. En esa línea, Ramírez-Alujas

(2012) añade “el modelo de burocracia estatal heredado del siglo XX está totalmente desbordado por las nuevas realidades emergentes” (p.23).

Este cuestionamiento que data de la década de los 70's busca una nueva base doctrinaria. En suma, el cambio se estaba gestando. Como señala Pollit (como se citó en Tõnurist et al., 2015) afirma “todo cambio en el sector público es siempre contextual” (p.5). Es así como, una década después, se dio el surgimiento de una corriente de pensamiento en el plano académico y gubernamental que intenta redefinir el funcionamiento del sector público: *La New Public Management*.

2.2.1.2. *New Public Management (NPM)*.

Esta nueva corriente de pensamiento busca superar algunos de los supuestos implantados en el modelo weberiano. Según Christopher Hood (como se citó en Aliaga Calderón, 2010) “la NPM no es una teoría unificada sino una mega tendencia internacional en la gestión pública, originada como respuesta a los problemas y limitaciones de las prácticas tradicionales” (p.311).

Schröder (2006) lo asocia a una corriente de pensamiento basada fundamentalmente en experiencias empíricas adquiridas. Por ese lado, en la búsqueda de una mayor eficiencia para el aparato estatal, la NPM identifica al sector privado como el elemento ancla de referencia por su forma flexible de gestión y orientación a la consecución de resultados.

Por tanto, la NPM es entendida como la postura que delimita sus esfuerzos en la eficiencia económica como principio base organizacional (Criado, 2016) que soslaya el gasto que no beneficie al ciudadano (Schröder, 2006). Con lo cual establece una relación burocracia-cliente (Martínez Vilchis, 1999) reorientando al Estado hacia una postura más empresarial (Schröder, 2006).

En esta etapa se inician los estudios asociados a innovación pública. En el mismo, las mejoras y nuevos servicios y políticas desarrollados son definidos como innovación (Zurbriggen & González Lago, 2019), cuya decisión es

adoptada por la autoridades elegidas quienes relacionan innovación al ámbito tecnológico (Arundel, Bloch, & Ferguson, 2019).

Sin embargo, con la llegada del nuevo milenio, se incorporaron elementos como es el caso de la escasez de recursos en el sector público, la creciente expectativa de la población y las tecnologías de información y comunicación (Hjelmar, 2019) que produjeron un cambio en la sociedad. Sobre este último, Naser & Concha (2014) señala “han jugado un rol decisivo en facilitar y gatillar cambios paradigmáticos de las organizaciones” (p.8). En efecto, la administración pública no ha sido ajena a este impacto.

2.2.1.3. Nueva formas de gestión en la administración pública.

En la actualidad, no solo las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) ejercen gran influencia en las administraciones públicas, sino también una multiplicidad de componentes que están propiciando un contexto caracterizado por su volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (Bennett & Lemoine, 2014). En ese sentido, diversos autores vienen manifestando que nos encontramos inmersos dentro de la Cuarta Revolución Industrial, la cual estará afectada por la confluencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas, alterando el mundo tal y como lo conocemos (Perasso, 2016).

En virtud de ello, los problemas a abordar serán cada vez más complejos. Rittel & Webber (1973) acuñaron el término «*wicked problems*» (problemas complejos, por sus siglas en español), a aquellas cuestiones dificultosas de encarar y solucionar desde perspectivas lineales o encuadres tradicionales. Al respecto, Torfing (2019) enumera alguno de ellos:

Los enormes problemas y desafíos que enfrentamos actualmente, como el caos climático, el agotamiento de los recursos naturales, las crisis de deuda nacional e internacional, el envejecimiento de las poblaciones, el

crecimiento sin empleo y el aumento del desempleo juvenil, la necesidad de soluciones innovadoras parece mayor que nunca. (p.9)

En tal panorama, uno de los organismos que se enfrentará a los mayores desafíos es el sector público. En efecto, la OCDE (2015) señala:

El sector público se enfrenta a desafíos económicos, sociales y ambientales; la tecnología está revolucionando la forma en que los ciudadanos interactúan con el gobierno; individuos y organizaciones de toda la sociedad están formando nuevos tipos de asociación; y los ciudadanos están más informados y conectados que nunca. Juntos, estos factores crean oportunidades para nuevas formas de pensar sobre el gobierno y cómo funciona. (p.13)

En consecuencia, el abordaje de estos problemas complejos requiere el empleo de nuevos mecanismos y herramientas por parte del sector público. Sobre el asunto, Ramírez-Alujas (2012) argumenta “estamos tratando de resolver los problemas emergentes de nuestras sociedades desde estructuras, modelos y procesos que fueron diseñados para responder a las necesidades del siglo pasado” (p.13).

En virtud de ello, se puede esbozar nuevos planteamientos relacionados a una forma de gobernar lo público como el de Criado (2016) con la Gobernanza Pública Inteligente (*Smart governance*, por sus siglas en inglés), o el de Zurbriggen & Gonzáles Lago (2014) con la Gobernanza Colaborativa. En ambos, se evidencia una redefinición relacionada a lo público, como lo manifiesta Zurbriggen & Gonzáles Lago (2014)

Lo público se vincula a la naturaleza compleja de los problemas que las aquejan, y que, por lo tanto, su gestión corresponde ya no sólo al Estado o a un sector de mercado, sino también a los ciudadanos, revalorizando su accionar, sus competencias y sus capacidades. (p.7-8)

En ese sentido, Ramírez-Alujas (2016) señala “el gobierno ya no tiene el monopolio exclusivo (y excluyente) para resolver los cada vez más complejos problemas que la sociedad enfrenta (...) y es por ello que requiere incorporar capacidades y talentos disponibles fuera de él” (p.169).

De tales posturas, el elemento común es la gobernanza, la cual “implica la convocatoria de diferentes actores y grupos sociales para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas y, por lo tanto, la incorporación de la participación que busca como objetivo final la construcción deliberativa del espacio público” Lechner (como se citó en Zurbriggen & Gonzáles Lago, 2014, p.3).

Tales desafíos que enfrenta el sector público vienen siendo abordados por diversas administraciones a escala mundial. El caso peruano, durante las últimas dos décadas ha mantenido un crecimiento estable (OECD, 2016) como consecuencia de reformas realizadas al aparato estatal en la década de los 90’s de la mano de un prudente manejo económico. Sin embargo, Perú como otras economías emergentes, corre el peligro de caer en la trampa de ingresos medios, esta se refiere a “aquellas naciones que muestran más dificultad para pasar el umbral hacia economías avanzadas” (Foxley, 2012, p.15). Esto se debe a un aspecto sustancial como la ausencia de reformas (Gutiérrez, 2019) y la administración pública no escapa de ello. Para los próximos años, el Banco Mundial (2019) proyecta un crecimiento vulnerable a impactos externos como el descenso de precios en las materias primas o una alteración de las circunstancias financieras en el plano internacional.

De esa evidencia, la OCDE (2016) manifiesta “el Perú necesita continuar reformando su sector público para lograr un crecimiento más inclusivo y fortalecer los vínculos entre crecimiento y equidad” (p.67). Al respecto, a manera de ejemplo se pueden identificar algunas reformas realizabas por algunos gobiernos de turno como la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado, establecida el año 2010 mediante Decreto Supremo N°090-2010-PCM, la cual esencialmente persigue un cambio: pasar del arquetipo por funciones hacia uno orientado por procesos (OCDE, 2016).

En esa línea, el año 2013, mediante el Decreto Supremo N°004-2013-PCM, se adoptó la Política Nacional de Modernización de la Administración Pública. Al siguiente año, el Perú se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), proyecto que busca garantizar acuerdos tangibles por parte de los gobiernos que permita el cumplimiento de los lineamientos del gobierno abierto. Sobre este punto, la OCDE (2016) asevera “el gobierno abierto y la transparencia son elementos clave de un estado que está atento y que responde a las necesidades de los ciudadanos” (p.15).

Como se observa, el Estado Peruano ha desarrollado algunas reformas en el aparato estatal sumamente necesarias, hasta se cuenta con prácticas destacadas que cumplen o exceden las normas de la OCDE (OCDE, 2016); sin embargo, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (adoptada el 2013) resalta “una serie de retos que deben ser superados por la administración pública del Perú hacia el año 2021 (...) para poder ser más eficiente y más orientada a resultados” (OCDE, 2016, p.96).

En efecto, la OCDE (2016) resalta:

Parece ser que el valor de las iniciativas de gobierno abierto se ha enfocado hasta ahora en ciertas áreas de la reforma del sector público, mal utilizando su potencial aporte a metas sociales más amplias, y, en general, al desarrollo socioeconómico del país. (p.46)

Esto se refuerza por lo señalado por Zurbriggen & Gonzáles Lago (2014)

En los últimos años, en la región se han establecido una multiplicidad de espacios de participación que poco contribuyen a la generación de valor público. Los mismos han sido instrumentados desde un enfoque gerencial, donde se limitan a generar espacios de consultar a los ciudadanos de políticas ya diseñadas y, por lo tanto, los ciudadanos tienen escasa participación en el proceso político. (p.27)

En síntesis, se observan esfuerzos tangibles del Estado para reformar el aparato estatal, pero estas se han atomizado en algunos eslabones de política pública, produciendo que su incidencia no se haya ampliado a todo el aparato. En consecuencia, su arribo a todos los actores/usuarios no se ha dado de manera satisfactoria y su manejo ha quedado aislado solo al propio sector público en su ámbito más macro. Se debe de buscar un impacto más micro y que incluya a una diversidad más amplia de actores. Sobre esa línea, Ramírez-Alujas (2012) agrega:

La mejor manera de buscar soluciones globales a problemas globales no es consultar a un equipo de expertos cerrado sino abrir la pregunta a un mayor colectivo de gente, afectada o no, pero sí motivada para ofrecer sus puntos de vista, ideas y aporte. (p.26)

En esa misma dirección, Kankanhalli, Zuiderwijk, & Tayi (2016) integran “el uso de multitudes de ciudadanos para facilitar la innovación abierta es un mecanismo atractivo disponible para las agencias gubernamentales en los sectores de salud, transporte, planificación urbana y servicios sociales, entre otros” (p.4).

Por consiguiente, esta nueva gobernanza para el sector público toma como componente esencial a la participación. Para Criado (2016) es “la incorporación de agentes externos a la organización a los procesos de adopción de decisiones, la difusión de dinámicas colaborativas para poner en marcha proyectos en grupos de trabajo distribuidos” (p.4). En esa línea, Zurbruggen & Gonzáles Lago (2014) agrega:

La participación se incorpora en un proceso de gobierno más amplio que considera la complejidad, la diversidad y el dinamismo del entorno político, social y ambiental, y donde se llega a arreglos organizacionales ad-hoc (plataformas, *labs*, redes de política pública, entre otros) para asegurar la eficacia y la legitimidad de la política, la representatividad y la gobernabilidad democrática. (p.4)

En consonancia con ello, el año 2009 el Perú junto con otros 20 gobiernos firmó la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública en la que explícitamente señala “el derecho de participación (...) conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. La gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p.2).

Como se evidencia, esta forma de participación está siendo redefinida. Previamente, era entendida esencialmente como un modelo contractual entre sociedad y gobierno (Zurbriggen & Gonzáles Lago, 2014). Los primeros concebidos como consumidores o clientes, de quienes hay que conocer preferencias y medir el grado de satisfacción. En ese sentido, Zurbriggen & Gonzáles Lago (2014) señalan “la participación debería superar el mero espacio de consulta (buzón de demanda) para avanzar hacia un espacio deliberativo que genere procesos de coproducción de bienes y servicios públicos” (p.16). Y como consecuencia se “puede crear presiones e incentivos entre las organizaciones del sector público para mejorar la calidad, donde la innovación es una de las formas para lograrlo” (OCDE, 2016, p.54).

Como se puede inferir, esta participación brinda un rol más activo al ciudadano, no solo es visto como un receptor de bienes y servicios sino como un actor clave en la solución de problemas que aquejan al sector público. La incorporación de una visión externa con miras a obtener nuevas formas de solución va a dar a pie a otro componente esencial de la nueva gobernanza pública: la co-creación, entendida como la generación de contenidos por parte del público en general.

Como afirma Bason (como se citó en Zurbriggen & Gonzáles Lago (2014) “es (...) un proceso en el que los organismos públicos involucran a los ciudadanos en la investigación, creación de prototipos, pruebas y puesta en práctica de los mismos” (p.12). Por este motivo, la participación y co-creación son elementos que se constituyen como pilares de esta nueva gobernanza pública.

En el plano nacional, si bien es cierto, existe una variada y amplia temática de problemas complejos que son necesarios abordar por la administración pública. Sin embargo, la OCDE (2016) delimita y destaca tres aspectos “el Perú enfrenta hoy un reto para diseñar políticas estructurales nacionales que puedan generar mejorar sostenidas en el capital humano, la innovación y la infraestructura” (p.23). Al respecto, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad (2018), ocupamos la posición 63 de 140 economías, ubicándonos por debajo de economías regionales como Chile (33), Uruguay (53) y Colombia (60), siendo el ecosistema de innovación, compuesto por dinámica de negocios (92) y capacidad de innovación (89), una de nuestras principales debilidades.

Como se observa, los aspectos sustanciales de esta nueva gobernanza son la participación y la co-creación. Uno de los puntos focales que se debe abordar es la innovación. Sobre esa línea, MacLeod y Clark (como se citó en OCDE, 2016) señalan “la participación se correlaciona con la innovación” (p.37) Aunado a ello, Schuurman & Tönurist (2017) arguyen “existe consenso en que la innovación debe ser una actividad central del sector público” (p.2).

En consecuencia, en estos tres estadios de gobernar el sector público: modelo weberiano, NPM y nueva gobernanza; se han desarrollado medidas de fomento a la innovación en el sector público. Sobre esa línea, Arundel et al. (2019) señala “bajo todas las formas de gobernanza, la innovación en el sector público a menudo se lleva a cabo de manera ad hoc” (p.6). Es decir, el contexto es un elemento que conduce y propaga cambios en las administraciones. Por ese lado, De Vries et al. (2015) señalan:

Con frecuencia, la innovación del sector público está vinculada a movimientos de reforma como la Nueva Gestión Pública (Pollitt y Bouckaert 2011), el gobierno electrónico (Bekkers y Homburg 2005), el cambio del gobierno a la gobernabilidad (Rhodes 1996) y, más recientemente, a las discusiones sobre el papel de retirada del gobierno en una 'Gran Sociedad' (Lowndes y Pratchett 2012). (p.3)

2.2.2. Innovación

Al hablar sobre innovación debemos partir por el concepto brindado por el destacado economista Joseph Schumpeter, el de la «destrucción creativa», concepto acuñado en su libro *Capitalism, Socialism and Democracy*. El autor lo define como “el proceso de mutación industrial revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro, destruyendo constantemente las estructuras antiguas, creando constantemente nuevo. Este proceso de destrucción creativa es la esencia del capitalismo” Schumpeter (como se citó en Equipo Self Bank, 2017, p.1). En esencia, se señala al proceso de transformación y advenimiento de nuevas lógicas (producto, servicios, conceptos, etc.) que se dan paso por medio de la innovación. Por ese lado, Brugué, Blanco, & Boada (2014) enuncian “la innovación aparece cuando se identifican problemas y se reconocen las deficiencias de las soluciones disponibles” (p.11).

2.2.3. Innovación en el sector público

En estos últimos años, la innovación ha estado sumándose como contenido fundamental dentro de la agenda del sector público. Por ese lado, Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017) enuncian:

Existe una tendencia internacional, en donde la innovación pública se inserta como temática progresivamente relevante en la conversación mundial, al tiempo que la creación de espacios para innovar en lo público está siendo una opción a la que recurren muchos países. (p.9)

Su incorporación se debe a los aportes que puede producir. Por ese lado, Torfing (2019) argumenta:

La innovación está llegando a la cima de la agenda del sector público porque ofrece una alternativa inteligente y rentable a los recortes ciegos y generales en tiempos de restricciones fiscales graves, y porque ayuda

a abordar problemas perversos y rebeldes que no pueden resolverse utilizando soluciones estándar existentes. (p.3)

No obstante, su anexión obliga a repensar los problemas públicos. Sobre el mismo, Brugué et al. (2014) señalan:

La innovación, por lo tanto, nos obliga a pensar tanto el contenido de los problemas como la forma de las respuestas. Y nos obliga a disponer de ambos ingredientes. Es posible que en cada caso las proporciones sean desiguales, pero siempre requerimos de los dos componentes. (p.15)

En virtud de ello, algunas administraciones ya se encuentran desarrollándolo. Por ese lado, Kastelle (2015) arguye que la innovación del sector público es factible y deseable. Con respecto a su integración en el sector público, Khademian, Mergel, & Desouza (2013) argumentan “la innovación del sector público generalmente se introduce a través del ciclo de políticas: un mandato político instruye a las agencias a expandir, abandonar o crear un nuevo servicio público” (p.2).

Al respecto, se puede identificar dos niveles marcados en materia de su incorporación. Brugué et al. (2014) distinguen dos enfoques de innovación en política pública: instrumentales y sustantivos. Por un lado, el instrumental, se asimila a conceptos de gestión como el de la mejora continua o la búsqueda de una mayor eficiencia (Zurbruggen & Gonzáles Lago, 2014). Por el otro, el sustantivo, está relacionado a transformaciones que alteran la composición de las políticas públicas.

Haciendo un paralelismo con el ámbito privado, donde se identifica tres tipos de innovación: incremental, evolutiva y disruptiva. Las dos primeras pueden asimilarse al enfoque instrumental, mientras que el tipo disruptivo puede asociarse al ámbito sustantivo. Sin embargo, a veces puede ser complicado identificar qué es innovación y qué no. Sobre este punto, Kattel, Cepilovs, Lember, & Tõnurist (2018) identificaron “la línea entre innovación o no, mejora o

no, no solo es tenue en el mejor de los casos, a menudo parece simplemente arbitraria” (p.8-9).

Lo más resaltante de la innovación son los rendimientos que podría generar. Por ese lado, Schuurman & Tönurist (2017) esbozan algunos resultados o repercusiones que se pueden ocasionar en el aparato estatal:

La innovación del sector público ayuda a los servicios públicos a mejorar el rendimiento y aumentar el valor público, responder a las expectativas de los ciudadanos y adaptarse a las necesidades de los usuarios al mismo tiempo que aumenta la eficiencia del servicio y minimiza los costos. (p.3)

En esa línea, OCDE (2016) de manera complementaria señala:

Para que la innovación transforme genuinamente los servicios públicos debe ir acompañada de un desmantelamiento creativo, lo cual significa identificar esos servicios que no se están desempeñando a la altura de las expectativas y detenerlos, a la vez que se liberan recursos para apoyar nuestros servicios innovadores y efectivos. (p.65)

Si bien es cierto, el impacto de la innovación puede ser paulatina por su naciente difícil comprensión y poca asociación al sector público. Demircioglu & Audretsch (2017) reitera “incluso una pequeña innovación en el sector público puede producir grandes resultados o efectos más allá de los límites del propio sector público” (p.1).

Su valor práctico es reseñado por Borins (2016) “si reconocemos que la innovación en el sector público es una posibilidad teórica, entonces los investigadores quisieran saber si ciertamente es una realidad empírica (p.88).

2.2.3.1. Conceptualización de la innovación en el sector público.

De Vries et al. (2015) realizaron una investigación de un total de 181 documentos entre artículos y libros sobre innovación en el sector público, que datan del 1990 al 2014. En dicho estudio, identificaron que más del 75% de documentos no proporciona una definición de innovación y que el porcentaje restante no brindó una definición general, siendo Everett Rogers el autor más asociado, quien relaciona a la innovación con la adopción de algo percibido como nuevo al interior de la organización por parte de quienes lo conforman. El porcentaje restante (24%) lo asocia a la novedad y adopción de la idea. Sobre el mismo, Arundel et al. (2019) profundiza “los investigadores en gestión pública no han utilizado la definición de una innovación del Manual de Oslo, posiblemente porque no son conscientes de su existencia o porque prefieren definiciones basadas en definiciones restringidas de la novedad” (p.4).

En síntesis, Hartley (como se citó en Schuurman & Tönurist (2017) declara “el nivel de conceptualización es bajo” (p.3). Esto se debe a que su definición es muy extensa y holgada (Vries et al., 2015) con un elevado nivel de imprecisión (Hjelmar, 2019) por lo que es difícil determinar qué es innovación en el sector público aunque usualmente esté relacionado al rendimiento (Moussa et al., 2018).

Por ese lado, Demircioglu & Audretsch (2017) señalan “el concepto de innovación está influenciado por el contexto y el contexto siempre importa” (p.2). En la actualidad, el contexto es sumamente cambiante e impredecible por lo que resulta comprensible la complejidad en poder definirlo.

A pesar de ello, la OCDE (2015) asevera “el trabajo para definir la innovación en el sector público se perfeccionará aún más” (p.15). Así pues, todavía no existe una visión general de la innovación en el sector público (De Vries et al., 2015). No obstante, la OCDE (2015) manifiesta “no existe una definición establecida de innovación en el sector público; sin embargo, han surgido algunos elementos comunes del trabajo nacional e internacional” (p.16).

Tabla 1. Definiciones de Innovación Pública

Autor	Definición
Burgué, Blanco y Boada (2014)	Incide en la capacidad colectiva para generar nuevo conocimiento.
Mulgan (2014)	Valora las ideas, pero, aún más, su implementación para generar valor público.
Zurbriggen y González (2014)	Destaca el proceso de conversión de la información en conocimiento.
European Commission (2013)	Subraya el proceso de transformación de la idea hacia algo valioso para la comunidad.
Lasagna, Marcet y Sánchez (2013)	Hace hincapié en el desarrollo de nacientes productos, servicios, procesos y modelos de gestión.
Comisión de Servicio Público de Australia (2012)	Resalta los cambios nuevos o significativos en los servicios y bienes, procesos, métodos organizacionales o la forma de comunicación.
Barros (2012)	Pone de relieve su papel como instrumento en el establecimiento de modernas formas de operar los problemas públicos.
Sorensen y Torfing (2010)	Distingue su mediana previsibilidad para generar, implementar y difundir nuevas ideas.
Christian Bason (2010)	Destaca el proceso de creación que produce una idea y la consecuente repercusión en la sociedad (valor público).

Fuente. Elaboración propia en base a Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017), Fernández Meléndez et al. (2017)

2.2.3.2. Características de la innovación en el sector público.

La OCDE (2015) siguiendo la definición brindada en el Manual de Oslo recomienda el cumplimiento de algunas características para poder ponderarlo como innovación pública.

- **Novedad:** La innovación debe ser completamente nueva o brindar una mejora significativa en el contexto donde se introducen. Aunque, como señala Arundel et al. (2019) “no es necesario que una innovación sea una novedad en el mercado” (p.4).

- Implementación: El planteamiento debe implementarse, no quedarse solo en una idea.
- Impacto: Las innovaciones apuntan a mejores resultados públicos, incluida la eficiencia, la eficacia y la satisfacción de los usuarios o empleados.

Estos tres elementos, deben estar estrechamente ligados y conectados por un hilo conductor sólido y programático amparados en elementos más sólidos que posee el sector público. En efecto, la OCDE (2016) lo sintetiza de la siguiente forma “la innovación no debe ser simplemente implementar algo nuevo, sino lograr resultados para la sociedad. Cada innovación pública atiende un desafío de política pública, y una innovación pública exitosa logra el resultado público deseado” (p.32).

En esa línea, Arundel et al. (2019) resaltan la importancia de emplear los lineamientos del Manual de Oslo para definir innovación en el sector público debido a las ventajas asociadas a su medición y, consecuente, comparación con el sector privado. Al mismo tiempo, sugieren que el concepto sea definido en un nivel genérico y, posteriormente, sea circunscrito o delimitado por disposiciones adicionales. Esta restricción va a permitir el reconocimiento de subconjuntos provenientes de la unidad institucional que se busca restringir (Gault, 2018).

2.2.3.3. *Tipos de innovación en el sector público.*

En el estudio desarrollado por De Vries et al. (2015) identificaron los tipos de innovación en el sector público, las cuales no todas están alineadas a los lineamientos del Manual de Oslo, pero son más detalladas y focalizadas en el sector público.

Tabla 2. Tipos de Innovación en el Sector Público

Tipo de Innovación	Atención
Proceso	Mejora de la calidad y eficiencia de procesos internos y externos.
Proceso administrativo	Creación de nuevas formas organizativas, la introducción de nuevos métodos y técnicas de gestión y técnicas y nuevos métodos de trabajo.
Proceso tecnológico	Creación o uso de nuevas tecnologías, introducidas en una organización para prestar servicios a usuarios y ciudadanos.
Producto o servicio	Servicios o productos públicos, radicalmente nuevos o que han sufrido algún cambio sustancial en su característica o en su funcionalidad y son puestos a disposición de usuarios potenciales (Gault, 2018)
Gobernanza	Desarrollo de nuevas formas y procesos para abordar problemas sociales específicos.
Conceptual	Inclusión de nuevos arquetipos de referencia, paradigmas y conceptos, que ayudan a replantear la esencia de los problemas existentes, así como sus posibles soluciones.

Fuente. Elaboración propia en base a Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda, por De Vries et al. (2015), Public Administration, p.13

Estas categorizaciones se encuentran alineadas con lo desarrollado por Schuurman & Tõnurist (2017) “la innovación del sector público rara vez se trata de llevar nuevos productos al mercado, pero abarca una amplia gama de procesos, servicios, gobernanza, innovaciones conceptuales, así como de productos” (p.3).

2.2.3.4. Objetivos de la innovación en el sector público.

Con base en el total de 181 documentos analizados por De Vries et al. (2015) identificaron los siguientes objetivos que persigue la innovación en el sector público:

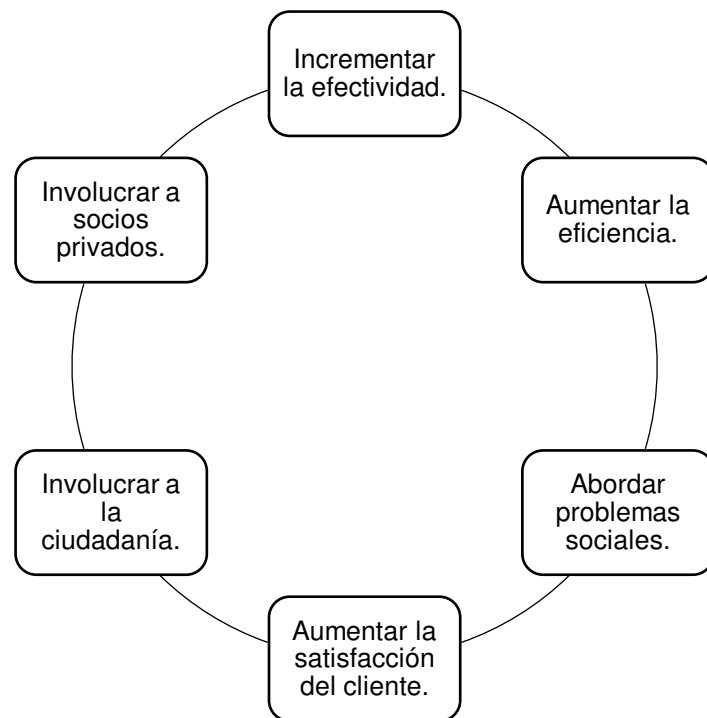


Figura 1. Objetivos de la innovación en el sector público. Elaboración propia en base a Vries et al. (2015)

Adicionalmente, dentro de su investigación De Vries et al. (2015) descubrieron que “la innovación del sector público no solo tiene que ver con la eficiencia, sino que también se centra en adquirir confianza y legitimidad” (p.17). En esa misma línea, Tõnurist et al. (2015) argumentan “un factor importante para la innovación del sector público es el deseo de asegurar la confianza y la legitimidad del gobierno” (p.29).

2.2.3.5. Resultados de la innovación.

La innovación pública debe propiciar resultados. Por ejemplo, los resultados de la innovación en el ámbito privado son medidos a través de su nivel de venta y/o comercialización. En el sector público, los resultados van más allá de una sola métrica. Sobre ese punto, Arundel et al. (2019) señalan:

Los resultados son un desafío que medir en el sector público debido a la ausencia de un único resultado unificado, compartido por todas las

organizaciones del sector público, que es equivalente a los ingresos por ventas de las innovaciones de productos en el sector empresarial. (p.7)

En ese sentido, De Vries et al. (2015) identificaron los siguientes resultados de innovación, definida como “los resultados sustantivos de la implementación de una innovación que puede ser intencional o no y positiva o negativa” (p.24).

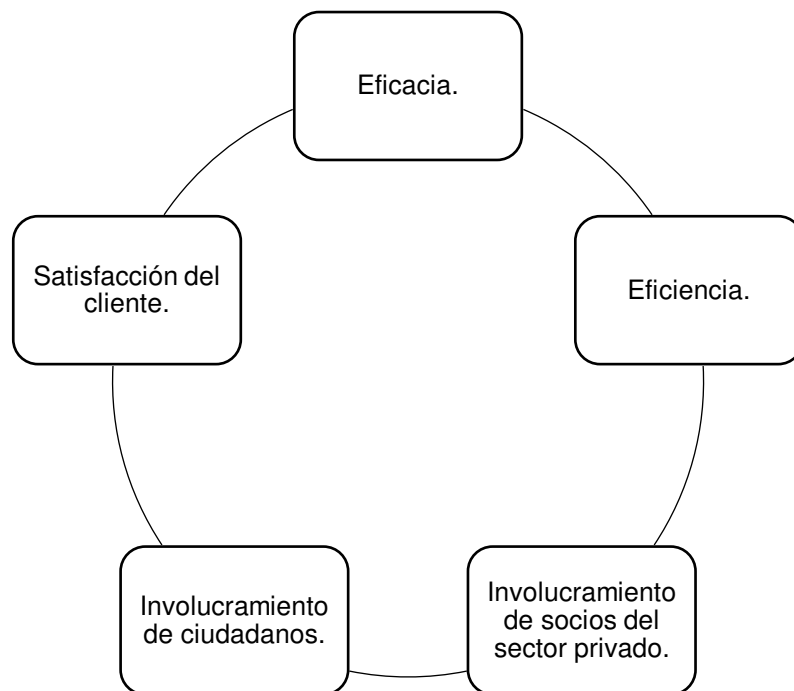


Figura 2. Resultados de la innovación en el sector público. Elaboración propia en base a Vries et al. (2015)

No obstante, ambos aspectos: objetivos y resultados se encuentran correlacionados, y son considerados dos caras de la misma moneda (Arundel et al., 2019).

2.2.4. *Habilitadores de la innovación en el sector público*

De acuerdo con la RAE, un habilitador es aquel “que permite y da la capacidad, autoridad o medios para poder hacer algo o servir para un fin”. En efecto, diversos estudios enumeran la existencia de algunos elementos que permite que tal proceso de estimulación de la innovación en el aparato público.

Por un lado, Brugué et al. (2014) los denominan motores de la innovación, a aquellos elementos que crean y favorecen las condiciones para la activación del potencial innovador en el estamento estatal, en las cuales se incluyen: factores institucionales, organizativos y humanos. Por otro, Gieske, van Buuren, & Bekkers (2016) determinan tres elementos escalonados para catapultar la innovación: individual (capacidad de las personas), organizacional (políticas, reglas y estrategias) y redes (reglas de juego determinadas por arreglos institucionales e interinstitucionales).

También se da la presencia del marco inicial de trabajo desarrollado para analizar la innovación en el sector público por parte de la OCDE (2015), dicho proceso es el resultado de una confluencia entre la base literaria y el análisis de los casos detectados por el Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI), el cual se espera que pueda irse perfeccionándose a medida que se incremente una mayor evidencia respecto al tema. El marco está desglosado en cuatro niveles, los cuales se desempeñan por medio de una interacción dinámica:

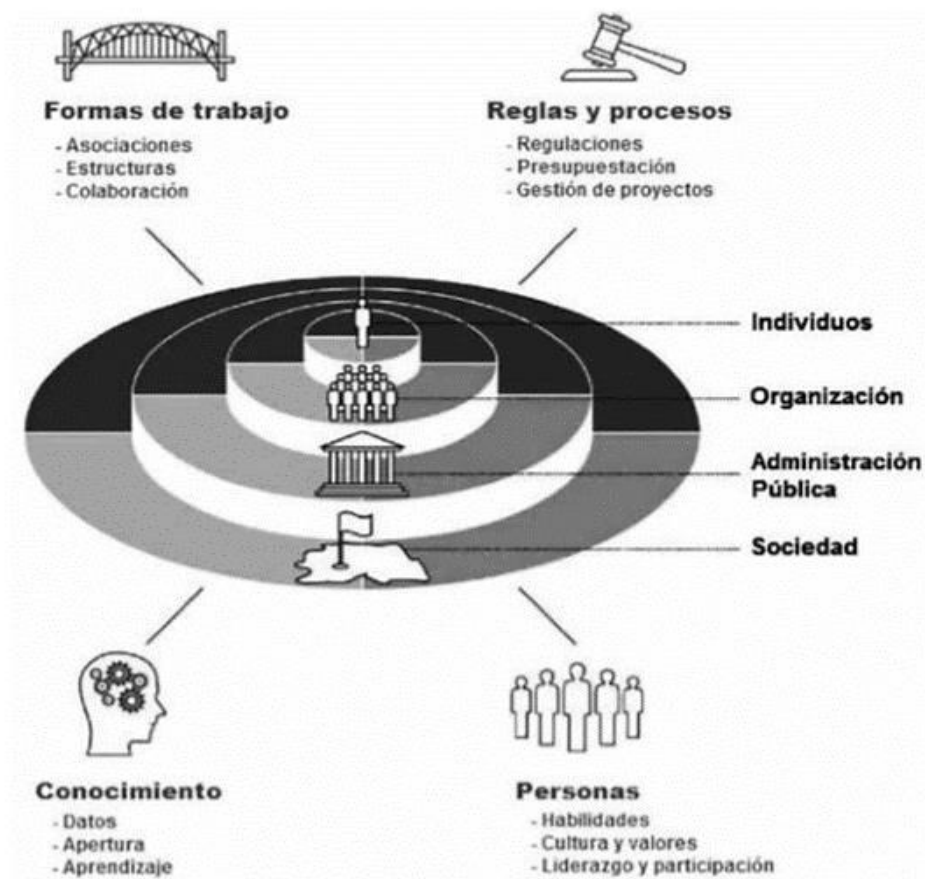


Figura 3. Ambiente para la innovación en el sector público. Gráfico tomado de OCDE (2015)

Asimismo, en el estudio desarrollado por De Vries et al. (2015) identificaron componentes asociados a la innovación en el sector público: antecedentes, tipos de innovación y resultados de la innovación. Estos componentes no representan una lista completa de innovaciones realizadas en el sector público sino reflejan las áreas identificadas en las que se ha realizado estudios, investigaciones y hallazgos. En tal sentido, De Vries et al. (2015) aseguran “los antecedentes pueden, según su nivel y el contexto específico, ser un conductor o una barrera” (p.17).

Adicionalmente, Stewart-Weeks (2015) proscribió una visión clínica-viral para la incrustación de la innovación en el aparato público: infección, inspiración e implementación. Cada ciclo, a su vez, se encuentra desglosado en tres subcomponentes. De igual forma, señala que para diseminar la innovación no

solo debe anteponerse el aspecto funcional, sino que debe arraigar hasta el aspecto emocional.

En consecuencia, por la similitud de factores que comprenden los autores mencionados y el efecto domino que puede generar dentro del aparato público, optamos por extraer y armar un conjunto de habilitadores donde se incluyan tales aportes y obtener una aproximación, ya que, como señala Bekkers (como se citó en Schuurman & Tönurist, 2017) “es muy difícil encontrar una mejor manera de organizar la innovación en el sector público” (p.4).

En efecto, asociamos los antecedentes, elementos y factores señalados como habilitadores y los agrupamos en cuatros eslabones pre-habilitantes: ambiental, organizacional, individual e innovación latente.

2.2.4.1. Nivel ambiental.

Entendido como el ambiente externo. Tal ambiente externo se puede entender de dos maneras: el sector público (en su conjunto) o la sociedad en general. En esa línea, De Vries et al. (2015) enuncian “las innovaciones están frecuentemente conectadas a antecedentes ambientales” (p.26).

2.2.4.2. Nivel organizacional.

Se alude a aspectos que incluyen características estructurales y culturales inmersas dentro de la organización. Demircioglu & Audretsch (2017) añaden “la propensión a innovar no solo varía sistemáticamente entre las organizaciones en el contexto del sector público, sino que la actividad innovadora está influenciada por la gestión y las estrategias organizativas de la organización” (p.2).

Según lo identificado por De Vries et al. (2015) “los antecedentes organizacionales juegan el mayor papel en la habilitación de todos los tipos de innovación” (p.26). En esa misma línea Stewart-Weeks & Kastelle (2015) asegura “los grandes factores que determinan, al final, si la innovación ocurre en absoluto, y mucho menos si tiene éxito, son organizativos y culturales” (p.1).

2.2.4.3. *Innovación latente.*

Esta clasificación apunta a las características intrínsecas condicionales que puede desencadenar una innovación. Es decir, los objetivos y resultados que pueden supeditar a los tomadores de decisión por optar el desarrollo de la innovación al interior de su organización.

2.2.4.4. *Nivel individual.*

En este acápite está referido a las características de las personas que innovan. En esa línea, Carstensen & Bason (como se citó en Tõnurist et al., 2015) argumentan que “los esfuerzos de innovación en el sector público están actualmente impulsados por individuos específicos dentro de instituciones establecidas y que dependen de sus recursos en lugar de una colaboración abierta con ciudadanos, empresas u otras partes interesadas externas” (p.6).

Tabla 3. Habilitadores de la Innovación en el Sector Público

Habilitadores	Definición
Nivel ambiental	<ul style="list-style-type: none"> a. Presiones ambientales b. Participación en redes y relaciones interorganizacionales, c. Aspectos regulatorios d. Agencias organizacionales (Estados compatibles adoptando la misma innovación) e. Competencia con otras organizaciones f. Otros
Nivel organizacional	<ul style="list-style-type: none"> a. Disponibilidad de recursos de holgura (tiempo, dinero, instalaciones y/o Tics) b. Estilos de liderazgo c. Grados de aversión al riesgo / Espacios de aprendizaje d. Incentivos y recompensas e. Conflictos f. Estructura organizacional
Innovación latente	<ul style="list-style-type: none"> a. Facilidad de uso b. Ventaja relativa c. Compatibilidad d. Trialabilidad (Grado o nivel en que un producto puede ser probado antes de su adopción)
Individual	<ul style="list-style-type: none"> a. Autonomía del empleado (empoderamiento) b. Posición organizativa (tenencia y movilidad) c. Conocimientos y habilidades (profesionalización) d. Creatividad (toma de riesgos) e. Aspectos demográficos (edad / género) f. Compromiso (Satisfacción en el trabajo) g. Perspectivas y normas compartidas h. Aceptación de la innovación

Fuente. Elaboración propia en base a Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda, por De Vries et al. (2015), Public Administration, p.17-22

2.2.5. Modalidades para generar innovación en el sector público

Para catapultar o canalizar la innovación en el sector público se da cuenta de una gama de herramientas o instrumentos dentro de la gobernanza existente

de cada administración nacional. Por ese lado, Bommer (como se citó en Schuurman & Tõnurist, 2017) mostraba la urgente necesidad de una nueva configuración de la innovación en el estamento público debido a que la estructura weberiana no generaba el suficiente número de innovaciones requeridas para resolver los enormes retos de políticas que se vienen. Esto implica pasar de un funcionamiento cerrado, como un silo organizacional, hacia una abierto como una valle interandino. En virtud de ello, Criado & Rojas-Martín (2017) manifiestan “para que la innovación pública no sea un proceso casuístico, singular y aleatorio, es esencial crear espacios adecuados para su desarrollo” (p.5).

Con ese objeto Zurbriggen & Gonzáles Lago (2014) sostienen:

El gran desafío es transitar de modelos cerrados a modelos abiertos (Chesbrough 2003), plataformas de innovación abierta (Konig,2013), modelo de cuádruple hélice (estado, universidad, empresarios y ciudadanos) (Carayannis y Campbell 2011), Living Labs (Arnkil et al. 2010), innovación guiada por las comunidades (*user/community driven innovation*). (p.13)

En suma, una de esas modalidades para encauzar la innovación es por medio de la apertura de las organizaciones: concepto comúnmente conocido como innovación abierta (*open innovation* por sus siglas en inglés)

2.2.5.1. Innovación abierta.

Como se retrata, el término de innovación abierta es acuñado por Henry Chesbrough, y es entendida como “el uso intensivo de conocimiento tanto interno como externo, con el objetivo de acelerar la innovación” (Clos, 2014, p.1). Complementariamente, Kankanhalli, Zuiderwijk, & Tayi (2016) señalan “el conocimiento y la experiencia de los individuos inteligentes externos a la empresa podrían ser aprovechados para la innovación” (p.1).

En virtud de ello, Khademian, Mergel, & Desouza, (2013) enuncian “la innovación abierta alienta a las organizaciones a buscar soluciones fuera de sus límites organizativos para abordar los problemas de gestión centrales” (p.1). Como se puede inferir, en los conceptos se puede identificar los componentes esenciales de la nueva gobernanza pública: participación y co-creación. En suma, el auge de la innovación abierta va ganando terreno (Kankanhalli et al., 2016).

2.2.5.2. *Innovación abierta en el sector público.*

De similar forma a la innovación, la innovación abierta ha estado recurrentemente asociada al sector privado. Gascó (2016) afirma que “es un concepto que se adoptó originalmente en el sector privado” (p.1). Sin embargo, de manera paulatina se viene introduciendo en el sector público. Aunque, como señalan Kankanhalli et al. (2016) “los hallazgos sobre la innovación abierta en el sector privado pueden no ser directamente aplicables al sector público” (p.1). Al respecto Criado & Rojas-Martín (2017) sostiene:

El concepto de innovación abierta planteado por Chesbrough (2012), aterriza en el sector público de la mano de trabajos como el de Windrum (2007), Mergel (2015), Mergel y Desouza (2013), Clark et al. (2013), que demuestran que la innovación también se produce en el sector público de una manera cada vez consciente y abierta al entorno. (p.5)

En términos generales, un gran volumen de investigaciones referido a innovación abierta al interior de las administraciones públicas se ha abocado primordialmente a temas urbanos y a la mejora de servicios públicos (Kankanhalli et al., 2016).

Tabla 4. Diferencias entre innovación abierta en el sector privado y público

	Innovación abierta en el sector privado	Innovación abierta en el sector público.
Atención	Despliegue de nuevos productos y servicios.	Generalmente no está orientado a un artefacto físico.
Objetivo	Obtener una ventaja competitiva.	Mejorar el rendimiento del servicio.
Valor	Agregar valor en términos de mayores ingresos.	Agregar valor en términos de beneficio público.
Partes interesadas	Proveedores, clientes, competidores, socios, instituciones de investigación, organismos de otras industrias.	Ciudadanos, intermediarios en línea, academia, otros organizaciones gubernamentales, agencias no gubernamentales (incluido el sector privado) y ONG's

Nota. Elaboración propia en base a Open innovation in the public sector: A research agenda, por Kankanhalli et al. (2016), Government Information

En contraste, Kankanhalli et al. (2016) señalan “el modelo de innovación cerrada no aborda suficientemente los desafíos emergentes de política que las organizaciones gubernamentales deben enfrentar” (p.1). Por ese lado, su incorporación en la administración pública se viene dando a través de diversos enfoques, uno de ellos, en palabras de Schuurman & Tönurist (2017) “tanto *living labs* como los laboratorios de innovación están vinculados a la innovación abierta y al usuario” (p.4).

Para ambos casos Ramírez-Alujas (2016) distingue:

Se fundan en la idea de la innovación abierta y que consideran una matriz que articula capacidades diversas en clave colaborativa, utilizando

novedosas y sofisticadas metodologías que permiten aprovechar las ideas y potencialidades de múltiples actores para encuadrar, responder y resolver problemas y desafíos de carácter público. (p.171)

Un punto a destacar de la innovación abierta es señalado por Gascó (2016) “implementar una perspectiva de innovación abierta se considera más importante que obtener resultados específicos de innovación” (p.1). En consecuencia, “la innovación abierta (...) requiere que los gobiernos escuchen más que en el pasado a sus ciudadanos, así como implicar más a los usuarios de los servicios públicos” (Kankanhalli et al., 2016, p.1).

2.2.6. Factores condicionantes para la innovación en el sector público

El estamento público cuenta con una variada bibliografía que introduce algunos componentes que repercuten en la innovación al interior de las organizaciones públicas. Tal es el caso de Sahni, Wessel & Christensen (como se citó en Demircioglu & Audretsch, 2017) quienes introducen un marco explícito que identifica cinco condiciones de gestión que conducen a la innovación en las entidades públicas:

- Experimentación.
- Respuesta a personas de bajo rendimiento.
- La existencia de circuitos de retroalimentación.
- Motivación para realizar mejoras.
- Restricciones presupuestarias.

Por otro lado, Stewart-Weeks & Kastle (2015) definen tres condiciones para abrazar la innovación al interior de los organismos públicos.

- Exposición, contacto y búsqueda de la innovación por medio de distintos espacios como conferencias o redes sociales.

- Disponibilidad para interactuar con otras organizaciones que haya (o estén) desarrollando una innovación
- Detectar el error de innovación, reducir la reticencia al cambio en diversos eslabones como el organizacional, financiero o emocional.

No obstante, como añade Ramírez-Alujas (2012) “es urgente el contribuir a estructurar una combinación virtuosa de factores que faciliten y promuevan la innovación en el interior de los organismos públicos (y más allá)” (p.5).

Con esta finalidad, por pertinencia y amplitud se conviene adoptar la postura emitida por Acevedo & Dassen (2016) los cuales son enriquecidos por las teorías previamente enunciadas, ya que se observa la existencia de similitudes entre eslabones habilitantes. Sin embargo, debemos destacar que es una aproximación, ya que, como señala Bekkers (como se citó en Schuurman & Tõnurist, 2017) “es muy difícil encontrar una mejor manera de organizar la innovación en el sector público” (p.4).

2.2.6.1. *Incorporación de visiones externas.*

Se refiere a la inclusión de la ciudadanía, en línea con los planteamientos de la nueva gobernanza: participación, procesos de co-creación o por medio de estructuras de retroalimentación ciudadano. En tal sentido, Gieske et al. (2016) señalan la importancia de desarrollar relaciones significativas sobre la base de confianza, capital social y reciprocidad, así como la vinculación de ideas produciendo nuevas combinaciones.

2.2.6.2. *Redes internas y externas de una organización.*

Se describe como los vínculos formales e informales que se establecen con actores que se encuentran tanto dentro y fuera del organismo público, caracterizado por la confianza y el libre intercambio de ideas, el cual permita un abordaje colaborativo y multisectorial. Por ese lado, Gieske et al. (2016) arguyen “una característica importante de las regiones innovadoras exitosas es la

integración de sus actores, es decir, hasta qué punto una comunidad social opera en términos de normas compartidas de cooperación, interacción confiable e interdependencias no negociadas” (p.10).

También, Tõnurist et al. (2015) agregan que la colaboración tanto dentro como fuera del sector público es un elemento clave. Esto es reforzado por lo señalado por Adler & Kwon (como se citó en Gieske et al., 2016) “las inversiones en la construcción de redes externas de individuos, equipos u organizaciones deben equilibrarse con inversiones en redes internas” (p.7).

En esa línea, como añade Roberts (como se citó en Torfing, 2019) “la colaboración de múltiples actores es superior tanto a la jerarquía como a la competencia cuando se trata de desarrollar e implementar soluciones innovadoras” (p.4). Aunque, como señala la OCDE (2016) “los desafíos incluyen el liderazgo y la autoridad” (p.60).

2.2.6.3. Soporte político e institucional.

Entendido como el apoyo de líderes con capacidad decisoria, quienes con su respaldo impulsan una ventana de oportunidad, la cual debe ser aprovechada por el organismo público. Este liderazgo puede operar bajo mecanismos formales e informales. El primero, relacionado a un instrumento de gestión que le permita sustentar su actividad; el segundo, relacionado a un apoyo público por parte de algún funcionario de mayor rango ya sea mediante palabras o pronunciamientos.

Por ese lado, Moussa et al. (2018) afirmaban “el liderazgo desempeña un papel fundamental para permitir la innovación a través de una gran cantidad de comportamientos y competencias” (p.12). En esa misma línea, Cohen y Levinthal (como se citó en Fecher, Winding, Hutter, & Füller, 2020) “las creencias sólidas y un alto grado de motivación inicial dependen en gran medida del compromiso y el apoyo de la gerencia” (p.5). En virtud de ello, Schuurman & Tõnurist (2017) añaden “depende en gran medida del patrocinio político o administrativo de alto nivel y no está interrelacionado con las estructuras organizativas tradicionales.

Esto hace que los laboratorios de innovación del sector público sean más «volátiles»" (p.10).

Por tanto, se puede afirmar que la innovación puede pasar por la decisión del tomador de decisión por lo que la forma de gobernanza puede influir, pero no cumple un rol determinístico. Sobre ese punto, Hjelmar (2019) señalaba que a pesar que a las burocracias limitan la innovación, son estas mismas burocracias que pueden desencadenar los cambios al interior del sector público. Esto resulta relevante, ya que muchos veces los funcionarios del sector público son reacios a formular nuevas formas de política pública. Por ese lado, The Economist (2014) argumenta “los formuladores de políticas generalmente alternan entre la hostilidad hacia nuevas ideas y la determinación de implementar una nueva política sin molestarse en probarla primero” (p.1).

Aunque, esta dependencia hacia los tomadores de decisión puede generar una conflictividad hacia su capacidad de participación y co-creación. Sobre ese punto, McGann, Wells, & Blomkamp (2019) identifican una tensión latente entre el compromiso de los laboratorios en torno al diseño colaborativo y el margen de tolerancia de los tomadores de decisión. Esta conflictividad puede ser mitigada si los laboratorios logran un manejo adecuado entre ambas cuerdas.

Adicionalmente, Brugué et al. (2014) descubre un elemento inusual y que es necesario tenerlo en cuenta “la innovación se abre camino más fácilmente cuando hay cambios políticos, cuando la necesidad de pacto obliga al diálogo entre diferentes formaciones políticas y, sobre todo, cuando existe suficiente conciencia y capacidad de presión ciudadana” (p.12).

2.2.6.4. *Flexibilidad presupuestaria.*

Se alude al grado de elasticidad que posee en materia presupuestaria el ente, permitiéndole el desarrollo de prototipos. La cierta autonomía que posee el laboratorio está supeditada al financiamiento que pueda generar o percibir. En materia presupuestaria, los ingresos que poseen los laboratorios son relativamente bajos (Schuurman & Tõnurist, 2017).

La forma de financiamiento se da en dos frentes: financiado y autofinanciado. Por ese lado, Tõnurist et al. (2015) afirma “para más del 60% de los equipos, la fuente principal de ingresos fue autogenerada, es decir, fondos basados en proyectos (para más de la mitad de los laboratorios analizados, esto representaba más de la mitad de su presupuesto)” (p.12). En esa línea, Schuurman & Tõnurist (2017) exponen:

Gran parte de las actividades del laboratorio de innovación está financiada por el sector público, por lo que potencialmente entra en conflicto con los "ingresos autogenerados", la pequeñez, la separación física y las características clave de las estructuras del sector público existentes. (p.5)

El impacto presupuestario es ambiguo. Por un lado, Fernández & Wise (como se citó en Demircioglu & Audretsch, 2017) argumentan que los recortes en el presupuesto pueden impulsar, así como afectar la probabilidad de una actividad innovadora. Por el otro, Demircioglu & Audretsch (2017) concluyen “los recortes presupuestarios no afectan la probabilidad de una actividad innovadora” (p.7).

Con respecto a los países que son parte de la OCDE, en una investigación inicial realizada por la misma OCDE (2016) descubrieron que existe un escaso flujo de financiamiento dirigido directamente a la innovación en el sector público, y los exigüos que existen son solo gestionados en el nivel departamental.

2.2.6.5. Administración del riesgo.

Apunta a una forma de gestión que, por medio de mecanismos, permite reducir el riesgo, por medio del desarrollo de prototipos o experimentos, lo cual permite un testeo de las posibles innovaciones en espacios controlados. Por ese lado, la OCDE (2016) señala “las ideas se ponen en práctica, ya sea hipotéticamente o en pequeñas áreas controladas para recolectar evidencia de su efectividad antes de ser expandidas a un área de impacto mayor” (p.75).

Esto está estrechamente ligado con lo que Borins (2016) denomina incrementalismo adaptativo “el iniciador de la innovación tuvo una idea aproximada de la forma que la innovación debería tomar al principio y que después refinó esa idea a lo largo de bastante tiempo con base en el aprendizaje y la experiencia” (p.110). En virtud de ello, UNICEF (2012) argumenta “los riesgos se eliminan si se realizan investigaciones y trabajos preparatorios antes de una implementación” (p.17).

A esto se le suma, la admisión de personajes cruciales al proceso tanto en el diseño como en la implementación. Como reflexiona Leadbeater (como se citó en Stewart-Weeks & Kastle, 2015)

Una de las grandes divisiones en la sociedad será entre experimentadores y tradicionalistas, entre personas que ven la incertidumbre del mundo moderno como una razón para innovar, probar cosas nuevas, especular y, en el proceso, crear nuevas identidades para ellos mismos; y aquellos que ven la incertidumbre como una razón para buscar refugio en la autoridad, el orden y la fe en un esfuerzo por mantenerse como están. (p.5)

2.2.7. Necesidad de innovación en turismo

2.2.7.1. Definición.

El término turismo, traza su origen en el vocablo latino «Tornus», que puede traducirse como “movimiento o vuelta”. En esa línea, se da la existencia de definiciones que mantienen tal definición, como el De la Torre (como se citó en SECTUR, 2003)

El turismo es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupo de personas que,

fundamentalmente con motivo de recreación, descanso, cultura y salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural. (p.4)

Similarmente, se cuenta con lo emitido en la Declaración de la Haya sobre Turismo (1989) “El turismo comprende todos los desplazamientos libres de las personas fuera de sus domicilios y lugares de trabajo, así como el conjunto de los servicios creados para atender las necesidades relacionadas con esos desplazamientos” (p.1). De acuerdo a nuestra legislación nacional la ley N° 29408 – Ley General de Turismo (2009) el turismo lo conceptualiza:

Comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, ya sea por negocios o con fines de ocio, pero nunca relacionados con el ejercicio de una actividad remunerativa en el lugar visitado. (p.8)

Como se observa, la evolución en materia conceptual sobre turismo, en todo este tiempo, ha sufrido leves variaciones, manteniendo impérenme características que podríamos definir como esenciales al momento de definir turismo, como:

- La movilización o desplazamiento hacia otro territorio no habitual.
- Existencia de uno o varios motivos que genera tal desplazamiento.
- Su desarrollo no comprende actividades con fines lucrativos.

No obstante, también se detectan ciertas evoluciones. Podemos decir que el término fenómeno (*Declaración de Manila*, 1980; SECTUR, 2003) para definir el turismo no se condice con los parámetros del día de hoy. Partiendo del hecho que fenómeno se refiere a una “cosa extraordinaria y sorprendente”. En el turismo, ya no es aplicable, debido a que su crecimiento y participación en la economía mundial y, por extensión, a la nacional ha seguido creciente a un ritmo

constante desde su aparición, posterior a la segunda guerra mundial. En ese sentido, lo más prudente es analizarlo como parte de la actividad económica de cada país.

2.2.7.2. Panorama mundial.

El turismo ha mantenido un desempeño constante en estas últimas seis décadas, principalmente por la globalización y los avances tecnológicos (OCDE, 2018). De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT) (2017) “El turismo se ha distinguido por un crecimiento prácticamente ininterrumpido a lo largo del tiempo, a pesar de crisis ocasionales, demostrando siempre su fortaleza y su resistencia” (p.2). Por ejemplo, demostrando un alta capacidad de resiliencia ante el impacto de retos sin precedentes como la crisis financiera del 2008 (OCDE, 2018), y desde el año 2010 el número de arribos a nivel global se ha incrementado en un 50% (OCDE, 2020).

Tabla 5. Evolución del mercado turístico, período 1950 – 2017 (por cortes)

Año	1950	1980	2000	2017
Número de turistas (millones)	25	278	674	1326

Fuente. Elaboración propia en base a Organización Mundial del Turismo, 2018.

Asimismo, acorde a las proyecciones realizadas, al 2030 se contempla alcanzar los 1,800 millones de turistas internacionales. Según cifras de la OMT (2017), el turismo internacional representa la décima parte del PBI global y genera 1 de cada 10 trabajos en el mundo. Asimismo, como categoría mundial de exportación, ocupa el tercer lugar, solo por detrás de productos químicos y combustibles, lo que en términos porcentuales equivale al 7 % de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. En el reciente informe de la OMT (2018) se menciona:

Las llegadas de turistas internacionales crecieron un 7,0% en 2017, el mayor aumento desde la crisis económica mundial de 2009 y muy por encima de la previsión a largo plazo de la OMT de 3,8% al año para el periodo de 2010 a 2020. (p.4)

Al 2030, la OMT (2017) proyecta que los arribos a economías emergentes será el doble al de economías desarrolladas. Asimismo, añade “la cuota de mercado de las economías emergentes paso del 30% en 1960 al 45% en 2016, y está previsto que alcance el 57% para 2030” (p.3).

En el último año, América ha tenido un crecimiento de 5% con un movimiento económico que ronda los 326,162 millones de dólares, representando 16% del mercado mundial (OMT, 2018) Disgregando en subregiones, América del Sur es la subregión con mayor crecimiento de los últimos dos años (OMT, 2018; OMT, 2017) propiciando un flujo económico de 29,278 millones de dólares, equivalente al 17% del continente (OMT, 2018).

No obstante, en un reporte desarrollado por el Comité de Turismo de la OCDE (2018) se señala que, a pesar de su crecimiento constante, el turismo se enfrenta a 4 retos significativos:

- Complejidad existente para estructurar políticas de desarrollo debido a limitaciones asociadas a su naturaleza fragmentada, restricción presupuestaria y poca priorización en el campo de políticas.
- Impacto de factores externos como desastres naturales, seguridad o condiciones macroeconómicas.
- Cambio global hacia una economía que privilegia la eficiencia de los recursos.
- Continua transformación del turismo producto de las tecnologías emergentes y la digitalización de la economía.

En consecuencia, el Comité de Turismo de la OCDE (2020) identifica una creciente incertidumbre en el corto plazo, pero en el largo plazo augura un crecimiento y participación cada vez más importante en las economías nacionales.

2.2.7.3. *Panorama nacional.*

El Perú, durante estas últimas dos décadas ha mantenido un crecimiento económico estable, con un promedio de crecimiento de 5.3% entre el período 2000 al 2014 (OECD, 2016), esto se dio como consecuencia de reformas primigenias realizadas en la década de los noventa y como manifiesta la OCDE (2016) “por un entorno comparativamente estable a nivel democrático y político así como condiciones macroeconómicas favorables” (p.62). En la actualidad, es uno de los países con mejores perspectivas económicas. Paralelamente al crecimiento nacional, diversos sectores de la economía nacional han crecido al unísono como es el caso del turismo.

Como señala la Declaración de Manila (1980)

El turismo se entiende como una actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales en todo el mundo. Su auge está vinculado al desarrollo socioeconómico de las naciones y estriba en el acceso del hombre al descanso creativo y a las vacaciones y a su libertad de viaje, en el marco del tiempo libre y del ocio, cuya naturaleza profundamente humana subraya. (p.1)

Dentro del ámbito económico, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) (2016), da a conocer que la evolución económica del sector entre el 2011 al 2015 ha arrojado una evolución positiva de 3.6% a 3.9% (porcentaje del PBI nacional) Esto en ingreso de divisas asciende a más de 4,000 millones de dólares; es decir, un 47.5% superior a las cifras del año 2011. A nivel de empleo, entre el 2009 al 2014 se ha visto una evolución del 7.1%, el cual se expresa en 1,225,304 empleos.

Extrapolando los datos brindados por el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) Vilela, Rubio Ayllón, Grandez Escobedo, Bruner, & Conner (2018) señalan “por cada S/100,000 de impacto económico local directo del

turismo, se generan 1.6 puestos de trabajo en sectores que atienden directamente al sector turismo" (p.21).

Al Bicentenario, de acuerdo con cifras del Mincetur (2016) el ingreso de divisas llegaría a los 5,600 millones de dólares, representando el 3.7% del PBI nacional. Sin embargo, a la llegada del nuevo gobierno, las metas fueron modificadas, por ejemplo, apuntando a 7 millones de turistas internacionales al 2021 (cuya cifra se alcanzaría al 2030 en cifras proyectadas de Mincetur). En estos últimos años, las cifras han vuelto a modificarse apuntado a 5.6 millones de turistas con una proyección de 6000 millones de dólares por ingreso de divisas (El Peruano, 2019).

En proyecciones realizadas por Mincetur (2016), al 2030 el ingreso de divisas ascendería los 9,208 millones de dólares y el aporte PBI nacional se mantendría en un 3.7%. Asimismo, se estima un crecimiento del 13% en comparación al 2014, llegando a generar 1,386,614 de empleos.

Como se observa, tanto en el plano internacional y nacional, el incremento en la llegada de turistas y, el subsecuente, impacto económico estarán enmarcados en un desenvolvimiento positivo, muy por delante de otros sectores económicos. Sin embargo, el futuro del turismo estará enmarcado por una serie de retos y amenazas en el plano social, ambiental, económico, ambiental y tecnológico que pueden impactar al sector a una gran escala (OCDE, 2018) por lo que, con certeza, se puede catalogar como un sector altamente dinámico y sensible. Por tanto, para hacer frente a este contexto complejo es necesario de la innovación, debido a que es un elemento que contribuye a apalancar soluciones bajo lógicas divergentes (Torfing, 2018).

No obstante, Navarro & Olivari (2016) hace notar el poco avance de las políticas de innovación en servicios, en la cual se encuentra incluida el sector turismo y rubros conexos al mismo.

A pesar de la importancia económica de los servicios, las políticas de innovación se han focalizado fundamentalmente en los sectores productores de bienes y, dentro de estos, principalmente en la

manufactura. Esto obedece tanto a los enfoques heredados de países ricos, como a modelos de desarrollo que tienden a considerar a la manufactura como el único sector capaz de generar aprendizaje y externalidades. (p.78)

Sobre el mismo punto, los mismos autores concluyen “el sector servicios es el principal responsable de la baja productividad agregada que exhiben las economías de América Latina y el Caribe” (Navarro & Olivari, 2016, p.78).

Como se observa, es urgente la necesidad de la innovación en el sector servicios y, por extensión, del sector turismo. En efecto, la OCDE (2020) señala la importancia de la innovación en turismo:

La innovación es clave para construir una economía turística más productiva y adaptable. Tiene un papel fundamental que desempeñar para mejorar la sostenibilidad y maximizar los beneficios ambientales, sociales y culturales potenciales del turismo, así como también ofrecer nuevas "tecnologías turísticas" que faciliten y mejoren la experiencia del viajero. (p.54)

Así pues, la OCDE (2018) apunta “los formuladores de políticas deben tomar medidas proactivas para reducir la incertidumbre y prepararse efectivamente para las mega tendencias que impactarán significativamente el turismo” (p.7).

2.2.7.4. *Mega tendencias.*

Inicialmente, vamos a expedir una comprensión conceptual. Para tal efecto, Balbi (2014) señala que el término tendencia se encuentra asociado “al posible comportamiento a futuro de una variable o indicador, asumiendo (entre otras cosas) la continuidad del patrón histórico” (p.34). De manera complementaria, CEPLAN (2015) en su guía para el desarrollo de instrumentos

de planificación lo define como “los fenómenos que muestran un comportamiento reconocible y verificable históricamente del cual puede asumirse que se prolongará en el futuro” (p.28). En efecto, la tendencia hace referencia a la reacción detectable y palpable, bajo patrones actuales, del desplazamiento de una variable.

Para el sector turismo, la OCDE (2018) ha identificado un número de mega tendencias, las más significativas en escala y periodicidad, que podrían generar cambios en la actividad turística con un horizonte al 2040. Así también, la tendencia señalada la complementamos con tendencias de otros organismos como el de WEF (2017) y CEPLAN (2017)

Si bien las mega tendencias a menudo se desarrollan lentamente y siguen trayectorias relativamente estables, tienen un potencial de alto impacto y pueden impulsar la economía y la sociedad global en direcciones específicas. Los resultados exactos de estas tendencias suelen ser inciertos, aunque es importante que los gobiernos sean proactivos al considerar sus posibles implicaciones a largo plazo y la planificación para el futuro a través de predicciones informadas. (OCDE, 2018, p.9)

- Evolución de la demanda de visitantes. Este punto se refiere y presta atención al cambio demográfico. En esa línea, la OCDE (2018) señala “como resultado de los cambios demográficos, se transformará la forma en que las personas de todo el mundo eligen viajar” (p.9). En consecuencia, se enumera al crecimiento de las clases medias, así como del incremento de viajeros en edad avanzada. Por ese lado, la WEF (2017) amplía:

Si bien los viajes aún no son accesibles para todos, más personas que nunca viajan hoy. Se pronostica que la clase media mundial crecerá en otros tres mil millones de personas entre 2011 y 2031, la mayoría de los cuales vendrán de mercados emergentes, con China e India a la cabeza. (p.40)

En esa misma línea, CEPLAN (2017) adiciona:

Hacia el año 2030, la población perteneciente a la clase media se expandirá rápidamente, particularmente en Asia. Según las proyecciones de la Unión Europea, la población perteneciente a la clase media se incrementará en más del doble pasando de 1800 a 5000 millones de personas a lo largo del periodo 2009-2030, representando el 60% de la población mundial. (p.17)

- Crecimiento turístico sostenible. Se hace referencia al alto grado de susceptibilidad que posee la actividad turística en torno al impacto del cambio climático. Como añade la OCDE (2018) “el turismo puede desempeñar un papel clave en la transición hacia una economía eficiente en recursos y baja emisión de carbono” (p.9). En esa línea, WEF (2017) agrega:

Las áreas que deben abordarse incluyen el uso del agua, la generación de residuos, el consumo de energía y el deterioro de los sitios del patrimonio mundial natural y cultural. La investigación sugiere que los turistas tienden a consumir entre tres y cuatro veces más agua por día que los residentes permanentes. (p.43)

- Habilitando tecnologías. En este ítem se hace alusión a la repercusión que la tecnología tendrá en el turismo como, por ejemplo, las plataformas compartidas. En esa línea la OCDE (2018) argumenta “la economía digital, la automatización y la inteligencia artificial, *blockchain* y la realidad virtual aumentada tienen la capacidad de hacer que los viajes sean más asequibles, eficientes y accesibles para muchas personas” (p.9).
- Movilidad de viaje. En este punto se menciona las facilidades que debe desarrollar cada país con el fin de asegurar que las personas puedan desplazarse con plena seguridad y libertad dentro del territorio. Atendiendo a estas consideraciones la OCDE (2018) señala “la movilidad es un tema

complejo que atraviesa el transporte, los controles fronterizos, la seguridad y los entornos geopolíticos más amplios” (p.9). Referido a los iniciales, el WEF (2017) señala “las barreras a la movilidad y las ineficiencias son particularmente notables al obtener visas y en el aeropuerto” (p.41). Referido a lo último, el WEF (2017) indica que el actual contexto está marcado por un incremento del terrorismo físico y electrónico así como del populismo y la xenofobia.

En línea con estas tendencias, la OCDE (2018) señala tres áreas que los gobiernos deben enfocarse para hacer frente a sus posibles impactos:

- Modernizar los marcos regulatorios y legislativos.
- Desarrollar alianzas con actores clave a nivel multinivel y multilateral.
- Explorar formas de políticas «a prueba de futuro», por medio del fomento de una cultura de innovación y gestión del cambio al interior de los gobiernos.

Como se observa, de los tres ejes manifestados, los laboratorios de innovación calzan de manera directa o indirectamente en todos.

2.2.8. Laboratorios de innovación

En materia de innovación, la OCDE (2016) afirma:

La innovación requiere voluntad de experimentar y aprender de los que funciona en la práctica. El desafío es descubrir maneras de posibilitar la experimentación a la vez que se mitigan los riesgos que serán enfrentados por la sociedad en su conjunto. (p.42)

De lo enunciado, uno de los mecanismos para canalizar la innovación al aparato público se encuentra en la innovación abierta. En tal sentido, la OCDE (2015) señala “los gobiernos (...) están encontrando nuevas formas de trabajar con los ciudadanos, el sector privado y la sociedad civil para «diseñar» los servicios públicos” (p.11). Por ese lado, Navarro & Olivari (2016) añaden “el mundo desarrollado ha comenzado a exhibir desde hace poco un creciente grado

de experimentación con nuevos instrumentos de políticas que internalizan mejor las particularidades de los procesos de innovación en los sectores de servicios” (p.107). Sobre el asunto, la OCDE (2015) apunta “estos nuevos enfoques se centran en el resultado deseado y luego adaptan los procesos para lograrlo, en lugar de construir un servicio alrededor de las estructuras organizativas existentes” (p.11).

En tal panorama cambiante, donde la participación y la co-creación se convierten en elementos fundamentales de la nueva gobernanza que debe imperar en el sector público se erigen instrumentos como los bonos de innovación, los centros de incubación de servicios y laboratorios de innovación (Navarro & Olivari, 2016), así también los “bonos de impacto social para financiar nuevos servicios y la 'puesta en marcha en colaboración' para diseñar conjuntamente los contratos de servicios” (OECD, 2015, p.11). Estos instrumentos se desempeñan como intermediarios que secundan el proceso de innovación (Gascó, 2016). Como intermediarios López-Vega (como se citó en Gascó, 2016) identifica una amplitud de perfiles y funciones, las cuales de manera macro las agrupa en tres: conexión, colaboración y soporte, así como provisión de servicios tecnológicos.

Uno de estos instrumentos de innovación abierta son los laboratorios de innovación. En los últimos años, su rápida adopción en diversas instancias gubernamentales le ha valido el empleo de la alocución: «labificación» (Williamson, 2015). Puttick (como se citó en Tönurist et al., 2015) señala “las piedras angulares de los laboratorios son la participación de los usuarios, la colaboración entre sectores, la innovación abierta y las nuevas formas de recopilar datos y conocimientos” (p.9).

En esa misma línea, Williamson (2015) destacan la mezcla de diversos campos y dominios al unísono sin delimitarse en las líneas sectoriales existentes. Por otro lado, Schuurman & Tönurist (2017) arguyen “lo que une a los laboratorios de innovación es el hecho de que actúan como organizaciones de nueva creación dentro del sector público” (p.5).

Así pues, como señala la OCDE (2016) son arquitecturas que están institucionalizando la innovación dentro del aparato público. En consecuencia,

Criado & Rojas-Martín (2017) afirman “lo relevante es que estas nuevas organizaciones perciben la innovación en el sector público como su principal tarea” (p.4). Encontrándose vinculado “al cambio sustantivo y profundo en el propio paradigma que sustenta la idea de lo público y de la innovación en sí misma” (Ramírez-Alujas, 2016, p.171).

Con respecto a su abordaje, la OCDE (2015) añade que su nacimiento se da para encarar problemas específicos. En consecuencia, Tõnurist et al. (2015) determinan que se da “para hacer frente a la creciente demanda de servicios personalizados en tiempos de austeridad y rápidos cambios tecnológicos” (p.10).

Tõnurist et al. (2015) logran identificar 35 laboratorios directamente financiados por el sector público. En su mayoría se encuentran en Europa y América del Norte, pero con un creciente número en Asia. Esta cantidad, se complementa con lo mencionado por Price (como se citó en Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017) quien narra la existencia de, por lo menos, 100 laboratorios adscritos a alguna unidad de gobierno.

Sobre la cuestión en regiones emergentes como el nuestro, Tõnurist et al. (2015) descubren que “los laboratorios (...) se encuentran generalmente en el tercer sector” (p.12). El tercer sector, de acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú (BCR), está integrado por actividades económicas tales como: comunicaciones, comercio, hotelería, turismo, finanzas, entre otros.

2.2.8.1. Definiciones sobre laboratorios de innovación.

Tabla 6. Definiciones sobre Laboratorios de innovación

Autor	Definición
McGann, Wells, & Blomkamp (2019)	Modelo de coproducción orientado a la resolución de problemas públicos.
Schuurman & Tönurist (2017)	Islas de experimentación
Acevedo & Dassen (2016)	Unidad con la vocación de interiorizar el riesgo prevaeciente que preceden a las innovaciones.
Ramírez-Alujas (2016)	Entidad participativa de actores que se juntan para solucionar determinados problemas públicos.
Junginger (2016)	Unidades organizacionales especiales que experimentan activamente con nuevos enfoques y nuevas metodologías.
Williamson (2015)	Resultado de la combinación entre empresas sociales, organizaciones caritativas, <i>think tanks</i> y laboratorios de I+D.
Tönurist et al. (2015)	Espacios de experimentación dentro del sector público.
Mulgan (2014)	Organismos que emplean herramientas experimentales para identificar modernas formas de trabajo por medio del abordaje de problemas públicos.
Parson Desis Lab (2013)	Entidad diseñada para hacer frente a los problemas públicos que otras áreas del gobierno no pueden resolver.
Christiansen & Bason (2012)	Modo de actuación experimental en el sector público que ejercen como catalizadores de la innovación.

Fuente. Elaboración propia en base a Acevedo & Dassen (2016), Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017), Cejudo et al. (2016), Tönurist et al. (2015) & Schuurman & Tönurist (2017)

De cierta manera, cada definición asociada al laboratorio de innovación posee características distintivas. Los *labs* son organismos que encierran la noción de fracaso como correlato inevitable en su lógica de funcionamiento. Asimismo, el laboratorio de innovación “no es solo un espacio «para» la experimentación, sino que debe considerarse una organización experimental” (Zurbriggen & González Lago, 2019, p11).

Sobre esa línea, Bloch y Bugge (como se citó en Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017) manifiestan “tomar riesgos en el sector público a diferencia de lo que ocurre en el mundo privado, no implica ganancias, por lo que finalmente la incertidumbre y las altas probabilidades de que las consecuencias sean adversas, hacen preferible no innovar” (p.7).

En consecuencia, para la actual investigación se apropia la definición brindada por Schuurman & Tönurist (2017) y Acevedo & Dassen (2016). Se escoge el riesgo porque como argumenta Mulgan (como se citó Stewart-Weeks & Kastelle, 2015) “la razón por la cual la innovación a menudo se organiza mejor en una escala pequeña y rápida, de modo que los costos de falla se minimizan” (p.9). En esa línea, el riesgo inherentemente está ligado al error como probabilidad latente. No obstante, como añade Stewart-Weeks & Kastelle (2015) “celebrar el éxito y el fracaso cuando es parte del aprendizaje y el crecimiento brinda a los innovadores un perfil y una sanción que ofrecen una poderosa invitación a otros para emularlos, confiando en la perspectiva de un estímulo” (p.2).

Los *labs* incluyen el desarrollo de instrumentos como experimentos aleatorios, etnografía, proyectos pilotos, investigación basada en el diseño o evaluaciones de impacto; los cuales no se encuentran muy arraigados en la dinámica de las organizaciones del sector público (Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017). Por ese lado Tönurist et al. (2015) añaden “tienden a ser estructuras pequeñas, que se especializan en experimentaciones rápidas” (p.3).

En consecuencia, los experimentos se vuelven importantes por su agilidad y escalabilidad debido a que “el proceso de innovación a menudo se desarrolla por ensayo y error” Borins (como se citó en Demircioglu & Audretsch, 2017, p.2). Por ello, alega Borins (como se citó en Stewart-Weeks & Kastelle, 2015) “la innovación de abajo hacia arriba es mucho más importante de lo que pensamos en el sector público” (p.8).

Al respecto, Demircioglu & Audretsch (2017) sustentan “los factores internos como la experimentación y la motivación (..) están fuertemente asociados con la innovación” (p.7). En esa línea, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2012) explica “una cultura de innovación

adopta la experimentación y constantemente evalúa los fracasos y los reconoce como oportunidades de aprendizaje” (p.17).

Estas unidades experimentales que son los laboratorios de innovación pueden ser entendidos desde su capacidad innovadora. Sobre el mismo, Gieske et al. (2016) ha identificado tres dimensiones:

- Capacidad combinatoria o de conexión, referido a las habilidades y disposiciones para facilitar la conexión entre actores e información;
- Capacidad de aprendizaje, relacionado a la capacidad de incorporación, adaptación e implementación de nuevas ideas, prácticas y conocimientos en un proceso iterativo;
- Capacidad ambidiestra, asociada a la capacidad de equilibrar el presente y futuro, el cambio y la continuidad, entre la mejora y la innovación.

2.2.8.2. *Living Labs o labs.*

En la literatura revisada se suele asociar *living labs* a los *labs*; sin embargo, ambos son de naturaleza y connotación distinta, aunque se pueden definir como extensiones lógicas entre sí (Schuurman & Tönurist, 2017). En virtud de ello, Criado & Rojas-Martín (2017) enuncian “los límites de los laboratorios de innovación pública son porosos, no solo en lo que respecta a su vinculación con el sector público, sino también en lo relacionado con la innovación social convencional” (p.10). Por ese lado, Schuurman & Tönurist (2017) afirman:

Living labs y los laboratorios de innovación comparten muchos rasgos y características comunes y están vinculados al sector público, pero aparecen en corrientes de literatura separadas. Pero ambos conceptos pueden considerarse como mecanismos de afrontamiento para hacer frente a los cambios contemporáneos en el panorama de la innovación y dentro de la sociedad en general. (p.2)

No obstante, Schuurman & Tönurist (2017) establecen una comparación entre ambos.

Tabla 7. Comparación de características entre laboratorios de innovación y Living labs.

Laboratorios de innovación	Living labs
Centrarse en la ideación y la experimentación «rápida y sucia»	Centrarse en el desarrollo de la innovación y la experimentación en la vida real.
Conformación multidisciplinaria.	Organización de múltiples partes interesadas.
Potencialmente centrado en el ciudadano.	A priori centrado en el usuario.
Proyectos de innovación en el sector público.	Proyectos de innovación en el sector público y privado.
Más ágil y volátil debido a su pequeñez y relativa independencia.	Más formal a nivel organizacional debido a las asociaciones de múltiples partes interesadas
Centrarse en la definición del problema y la idea.	Orientación sobre la metodología y generación de conocimiento.
Iniciadores de innovación.	Ejecutores de innovación.

Fuente. Recuperado de Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs, por Schuurman & Tönurist, 2017, Technology Innovation Management Review, 7(1), p.9

2.2.9. Características de los laboratorios de innovación

En este punto, se toma como referencia algunas de las características esbozadas por Acevedo & Dassen (2016) y Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017). Adicionalmente, incorporamos algunos puntos.

2.2.9.1. **Objetivos.**

Acevedo & Dassen (2016) identifican los siguientes objetivos de un laboratorio de innovación en la administración pública.

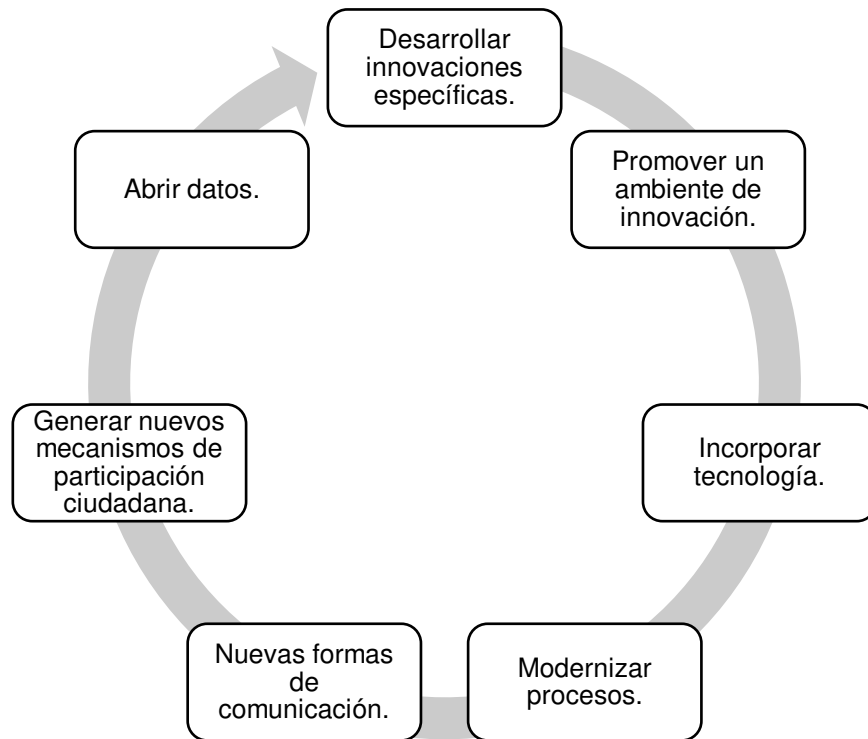


Figura 4. Objetivos de los laboratorios de innovación. Recuperado de Acevedo & Dassen (2016)

Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017) manifiestan “los laboratorios en el mundo ejercen sus funciones bajo distintas metodologías, enfoques, y con distintos alcances, tanto nacionales, regionales como locales” (p.14). Esa diversidad, también se observa al momento de clasificar a los laboratorios.

- De acuerdo con el método. Tomando como referencia la clasificación por métodos o metodologías desarrollado por Mulgan, Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017) lo clasifican de la siguiente manera:

Tabla 8. Clasificación de laboratorios de innovación según método

Método	Descripción
Diseño	Introducen el pensamiento de diseño dentro del gobierno o sociedad civil
Incubación ideas desde el ciudadano	Incubadoras de ideas derivadas de los ciudadanos en lugar de expertos.
Datos y tecnología digital	Diseñar nuevas formas de combinar datos públicos o desarrollo de servicios web.
Basado en la experimentación	Enfatizan el uso de experimentos formales, prestando atención a los datos
Basados en la organización	Trabajan dentro de una sola organización para generar nuevas ideas y opciones.
Orientado a procesos	Laboratorios enfocados en procesos utilizando a múltiples actores y eventos de cambio sistémico para generar ideas y construir coaliciones de cambio.
Financiadores/híbridos	Utilizan métodos de financiación abierta.
Incubadoras/Aceleradoras	Crean nuevas empresas o ramas en empresas existentes que respondan a necesidades sociales

Fuente. Recuperado de Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del laboratorio de gobierno, Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017, Revista de Gestión Pública, p.15

- De acuerdo con su actividad. Acevedo & Dassen (2016) identifican las siguientes actividades de un laboratorio de innovación:

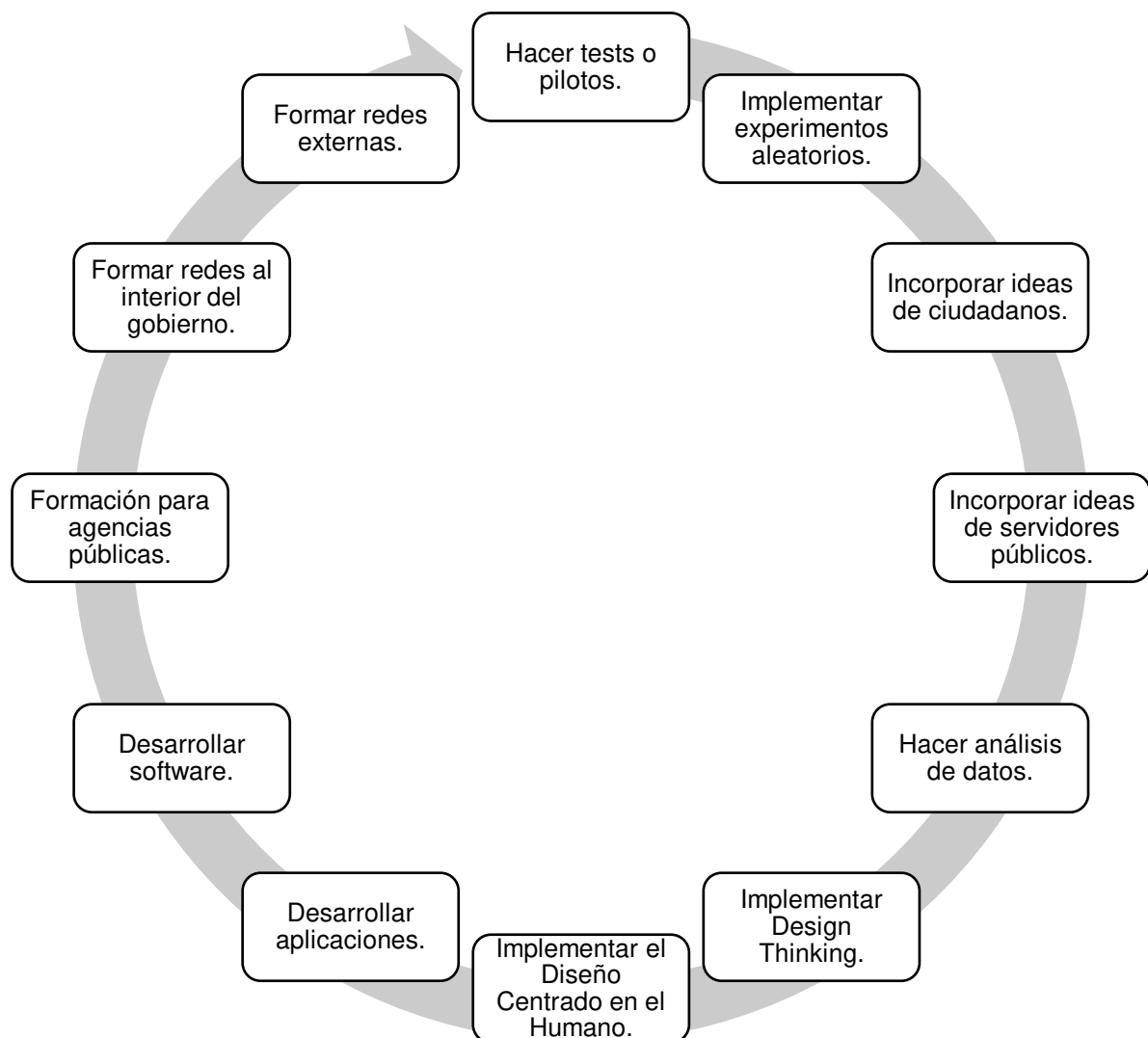


Figura 5. Actividades de los laboratorios de innovación. Recuperado de Acevedo & Dassen (2016)

- De acuerdo con su tipo de actividad. Arros Valdivia & Ramírez-Alujas (2017) tomando como referencia la clasificación por actividad propuesto por Puttick, Baeck y Colligan (2014), los categoriza de la siguiente manera:

Tabla 9. Clasificación de laboratorios de innovación según tipo de actividad

Tipo de actividad	Descripción
Crear soluciones para resolver desafíos específicos	Desarrolladores y creadores: se enfocan en resolver problemas de alta prioridad gubernamental, y desarrollan soluciones útiles y escalables.
Involucrar a los ciudadanos y empresas para encontrar nuevas ideas	Facilitadores: se enfocan en abrir el gobierno a ideas que provienen de afuera del sistema.
Transformar los procesos, habilidades y la cultura de gobierno	Educadores: se enfocan en transformar la forma que el gobierno se aproxima a la innovación, a través de servicios de consultoría y entrenamiento.
Lograr cambios en políticas y sistemas	Arquitectos: se enfocan en provocar transformaciones, mirando más allá de intervenciones específicas a contextos políticos amplios y sistemas complejos que necesitan cambio

Fuente. Recuperado de Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del laboratorio de gobierno, Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017, Revista de Gestión Pública, p.16

- De acuerdo con el rol del Gobierno. Ramírez-Alujas (2016) realiza está clasificando tomando como referencia la participación y desenvolvimiento del gobierno de turno.

Tabla 10. Clasificación de laboratorios de innovación según el rol del gobierno

Rol	Descripción
Propietario	Se encuentra en el organigrama del gobierno, de manera permanente o temporal.
Financiador	El laboratorio recibe fondos públicos.
Co-financiador	El laboratorio recibe fondos públicos como privados.
Socio	El laboratorio y el gobierno están asociados por alguna acción o proyecto.
Cliente	El gobierno paga y/o contrata servicios profesionales del laboratorio.
Patrocinador	El gobierno da su aprobación al laboratorio o lo apoya públicamente.

Fuente. Recuperado de Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública, Ramírez-Alujas, 2016, La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas, p.174

De todas las clasificaciones, usualmente, un solo laboratorio de innovación puede desarrollar varias de estas, inclusive algunas de formas superpuestas. En consecuencia, la categorización documentada es más un elemento para esquematizar la variedad y la amplitud de métodos, actividades, tipos de actividades y rol del gobierno. Asimismo, no se descarta de la existencia de un mayor variedad de clasificaciones.

2.2.9.2. *Know-how en tecnología de datos y ciencias de datos.*

Entendida como la presencia de personal con conocimientos en indagación de datos, minería de datos, programación y lo asociado al ámbito digital. Sin embargo, Tõnurist et al. (2015) descubrieron que las capacidades de TI (tecnología e información) parecen no estar presentes en muchos laboratorios.

2.2.9.3. *Personal multidisciplinario.*

Entendida como la composición de personas de diversas profesiones y variada experiencia al interior y exterior del sector público. Por ese lado, Aalbers y Valk (como se citó en Gieske et al., 2016) apuntan que los roles complementarios contribuyen a la capacidad innovadora y los categoriza en tres: exploradores, conectores y patrocinadores. En suma, los laboratorios emplean una gobernanza sociable (Williamson, 2015).

Tõnurist et al. (2015) identifican que un laboratorio cuenta entre 2 a 17 colaboradores con un promedio de 6 a 7 personas y el nivel de rotación es bajo. Asimismo, determinaron que los laboratorios contrataban profesionales con poca o nula experiencia en el sector público en profesiones asociadas a antropología, diseño, etnografía o geografía social; aunque poseían habilidades «tradicionales» como ciencias políticas, sociología o comunicación. Sobre ese punto, Page, (como se citó en Fecher et al., 2020) apunta que los equipos con antecedentes diversos facilitan la innovación.

La multidisciplinariedad abre aristas como la colaboración. Por ese lado, Gray (como se citó en Torfing, 2019) sostiene “la 'colaboración' implica el manejo constructivo de las diferencias para encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes” (p.5). Aunque, como sostienen Tõnurist et al. (2015) “el nivel de colaboración entre los grupos objetivo cambia de acuerdo con la orientación de i-lab” (p.15). Sobre esa materia, Damanpour (como se citó en Torfing, 2019) revela:

Un metaanálisis de estudios de innovación organizacional confirma que un alto grado de diversidad entre los actores involucrados, la dispersión del poder y la naturaleza de la comunicación interna y externa, tienen un impacto positivo en la capacidad de innovación de las organizaciones públicas y privadas. (p.6)

Para el caso de los *labs*, Schuurman & Tönurist (2017) arguyen “los laboratorios de innovación (...) tienden a depender de las capacidades y antecedentes de las personas involucradas” (p.10).

2.2.9.4. Autonomía.

Se refiere al nivel de libertad que detenta el laboratorio, lo que le permite determinar sus propios objetivos, métodos de trabajo y técnicas a emplear como *storyboard*, perfiles de personajes, viajes de servicio, mapa de experiencias, etc. (Tönurist et al., 2015). Esa autonomía se expresa en su propia estructura, “los laboratorios aplican a distintas esferas y bajo lógicas diversas” (Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017, p.13). Como señala la OCDE (2016) “un enfoque de este tipo requiere claridad de los resultados deseados, pero también flexibilidad para identificar y capturar los beneficios no anticipados conforme aparece durante el proceso del piloto” (p.76).

Esta autonomía les brinda un margen más amplio para poder desarrollarse. A este respecto Demircioglu & Audretsch (2017) mencionan “los mecanismos de retroalimentación mejorarán la competencia, la autonomía y la relación de los empleados, también tenderá a aumentar la innovación de los empleados” (p.3).

En algunos casos, algunos laboratorios se encuentran separados estructuralmente del sector público, aunque su autonomía es relativa debido a que, como muestra, cuando se enfrentan a proyectos que son demasiado grandes tienden a entregar el desarrollo del proyecto hacia otra área, que puede continuar o disolver el proyecto (Schuurman & Tönurist, 2017).

En virtud de ello, Schuurman & Tönurist (2017) reflexionan:

La fuente principal de autonomía, así como la supervivencia, es el apoyo político y/o administrativo de alto nivel, lo que significa que una vez que un laboratorio de innovación pierde a sus patrocinadores, las posibilidades de supervivencia disminuyen radicalmente, creando una interesante paradoja y tensión, donde los laboratorios de innovación más pequeños son más fáciles de cerrar, mientras que los más grandes se enfrentan al riesgo de perder flexibilidad y libertad para actuar. (p.6)

2.2.9.5. *Instancias de valor.*

Se refiere a los espacios donde la innovación adquiere un significado para los funcionarios, los cuales cuentan con la capacidad de adoptarla (grado de apropiación). Esta apropiación debe de legitimarse en diversos espacios dentro de la organización, resultando clave el factor comunicacional. Para su consecución, el laboratorio debe desarrollar mecanismos de transmisión y asimilación de capacidades para que la innovación sea correctamente entendida, así como operativamente viable.

2.3. Marco conceptual

- Administración pública. - Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial.
- Autonomía Administrativa. - Es la atribución conferida para el dictado de la normativa que regula el funcionamiento de la institución, en cuanto a la elaboración de su estructura organizativa y sobre aspectos logísticos y de recursos humanos (Congreso de la República, 2002b).
- Autonomía Funcional. - Potestad para el ejercicio que las funciones que le asigna la Constitución y la Ley (Congreso de la República, 2002b).
- Autonomía Económica. - La seguridad de contar con una asignación presupuestal suficiente que le permita el cumplimiento eficaz de las funciones que le encomienda la Constitución y la Ley (Congreso de la República, 2002b).
- Autonomía Financiera. - Facultad de solicitar directamente al organismo competente los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con el presupuesto anual aprobado por el Congreso de la República, ante quién rendirá cuenta de su ejecución (Congreso de la República, 2002b).
- Efectividad. - Es la referida al grado en la cual un programa o actividad gubernamental logra sus objetivos y metas u otros beneficios que pretendían alcanzarse, previsto en la legislación o fijados por otra autoridad (Congreso de la República, 2002b).
- Eficiencia. - Es la referida a la relación existente entre los bienes o servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para ese fin, en comparación con un estándar de desempeño establecido (Congreso de la República, 2002b).
- Empleado público. - Todo funcionario o servicios de las entidades de la Administración pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado (Congreso de la República, 2002a).

- Expertise: Término anglicano referido a la habilidad o conocimiento especial de un experto.
- Factores habilitantes: Factores de los cuales depende una o más condiciones para su consecución.
- Función pública. - Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. (Congreso de la República, 2002a).
- Gestión pública. - Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo (Congreso de la República, 2002b).
- Gobernanza. - Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero.
- Habilitador: Elementos que permiten y dan la capacidad, autoridad o medios para poder hacer algo o servir para un fin.
- Know-how: Término anglicano aludido a las capacidades y habilidades que un individuo o una organización posee en cuanto a la realización de una tarea específica.
- Recursos y Bienes del Estado. - Son los recursos y bienes sobre los cuales el Estado ejerce directa e indirectamente cualquiera de los atributos de la propiedad, incluyendo los recursos fiscales y de endeudamiento público contraídos según las leyes de la República (Congreso de la República, 2002b).
- Sector público. - Sector de la economía compuesto por el Gobierno General y el conjunto de corporaciones públicas; o a una entidad que está comprendida en dicho sector compuesto; o a un bien, activo o pasivo del referido sector o de la referida entidad.
- Servidor o funcionario público. - Todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquiera naturaleza con alguna de las entidades, y que en virtud de ello ejerce funciones de tales entidades (Congreso de la República, 2002b).

- Transparencia. - Es el deber de los funcionarios y servidores públicos de permitir que sus actos de gestión puedan ser informados y evidenciados con claridad a las autoridades de gobierno y a la ciudadanía en general, a fin de que estos puedan conocer y evaluar cómo se desarrolla la gestión con relación a los objetivos y metas institucionales y cómo se invierten los recursos públicos (Congreso de la República, 2002b).
- Timing: Término anglicano referido a la búsqueda y elección del momento más pertinente para realizar una acción.

3. CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Tipo y diseño de la investigación

El vigente estudio de investigación se encuentra enmarcado en el enfoque cualitativo, empleando el estudio fenomenológico y de carácter exploratorio.

El enfoque cualitativo es “una especie de «paraguas» en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos (...) proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, p.19). De forma complementaria, se emplearon las encuestas para la recopilación del juicio de expertos del sector turismo que formaron parte de la investigación.

Es estudio fenomenológico debido a que su “propósito principal es explorar, describir y comprender las experiencias de las personas con respecto a un fenómeno y descubrir elementos en común de tales vivencias” (Hernández Sampieri et al., 2014, p.493).

Es de carácter exploratorio ya que tiene “como objetivo esencial familiarizarnos con un tema desconocido o poco estudiado o novedoso” (Hernández Sampieri et al., 2014, p.99).

Kerlinger & Lee (2002) afirman “el diseño de un estudio es el proyecto o plan para desarrollar la investigación” (p.450). El presente estudio de investigación está enmarcado en el diseño no experimental debido a que “los diseños no experimentales son aquellos en los cuales no hay aleatorización para igualar los grupos antes de administrar los tratamientos” (Kerlinger & Lee, 2002, p.450). Al respecto, Hernández Sampieri et al. (2014) arguyen “en la investigación experimental el control directo no es posible: tampoco puede utilizarse la manipulación experimental ni la asignación aleatoria” (p.505).

3.2. Población y muestra

Lepkowski (como se citó en Hernández Sampieri et al., 2014) define a la población como “el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones” (p.174).

Para la actual investigación se toma como población a los siguientes perfiles:

- a) Personalidades con experiencia reconocida en materia de innovación y/o con experiencia en laboratorios de innovación en la región latinoamericana.
- b) Personalidades con experiencia en laboratorios de innovación en el plano nacional, tanto público como privado.
- c) Personalidades con experiencia en el sector público, específicamente en algún estamento del sector turismo: nacional, regional o local
- d) Personalidades con iniciativas empresariales con un alta cuota de innovación en el sector turismo.

Hernández Sampieri et al. (2014) señalan “la muestra es un subgrupo de la población y puede ser probabilística o no probabilística” (p.191). En el presente estudio, se opta por la muestra no probabilística debido a que “la selección de la muestra depende del criterio del investigador” (Hernandez, Fernández, & Baptista, 2014, p.191). Además, tal forma se encuentra alineada al enfoque cualitativo.

En la presente investigación se hace uso de la muestra no probabilística por conveniencia. Se emplea esta alternativa debido a la percepción y valorización que asume el investigador respecto a la representatividad que se obtiene por esta vía. Así también, otro factor clave para optar por la muestra no probabilística radica en la disposición de los perfiles previamente señalados en la colaboración del estudio, así como su disponibilidad de tiempo.

En la investigación se realizaron 22 entrevistas con base en el juicio del investigador. Se seleccionó la siguiente muestra de cada perfil:

- a) Personalidades con *expertise* reconocida en materia de innovación y/o con experiencia en laboratorios de innovación en la región latinoamericana, se eligió una muestra no probabilística por conveniencia de 2 personas.
- b) Personalidades con experiencia comprobada en laboratorios de innovación en el plano nacional, tanto público como privado; se eligió una muestra no probabilística por conveniencia de 7 personas.
- c) Personalidades con experiencia en el sector público, específicamente en algún estamento del sector turismo: nacional, regional o local, se eligió una muestra no probabilística por conveniencia de 9 personas.
- d) Personalidades con iniciativas innovadoras, que cumplan las siguientes características: novedad, implementación e impacto, se eligió una muestra no probabilística por conveniencia de 4 personas.

Los datos personales de cada persona entrevista son expuestos con mayor detalle en el anexo 3.

3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Para la recolección de datos se hizo uso de:

- Datos secundarios, que consiste en revisión de documentos que han sido producidos por otras personas o instituciones.
- Entrevistas, que se fundamentan en una diálogo detallado por medio de preguntas que propicien el flujo de información entre entrevistado y entrevistador, tal cúmulo de información sirve para reproducir conceptos de un tema de investigación establecido.
- Encuestas, que se basan en un grupo de interrogantes estandarizadas dirigidas a una muestra representativa de una población total para escrutar opiniones, pensamientos y aspectos que le conciernen, interesan o afectan. Este último de recopilación de datos solo fue provisto a los dos últimos perfiles debido a que la estructuración estaba orientada a una posible puesta en funcionamiento de un laboratorio de innovación en el sector turismo.

4. CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

4.1. Presentación, análisis e interpretación de los datos

Durante el proceso de investigación, se han realizado entrevistas a cuatro perfiles definidos, que pueden ser agrupados en tres grupos.

Uno primero, personalidades con experiencia en *labs* tanto a nivel latinoamericano (perfil 1) como nacional (perfil 2), cuya recopilación pone su atención en indagar el panorama de la innovación en el sector público. Uno segundo, profesionales con experiencia en el aparato público del sector turismo en el plano nacional, regional o local (perfil 3). La réplica se centra en entender las particularidades que posee el sector turismo en el plano público en torno a una posible implementación de un laboratorio de innovación. Finalmente, uno tercero compuesto por personas que estén desarrollando iniciativas con un componente innovador (novedad, impacto, implementación y comercialización) (perfil 4). La contestación se concentra en comprender el proceso y desarrollo de la innovación, así como los factores que permitieron su consecución.

Sobre estos dos últimos perfiles, se han empleado encuestas para delimitar lo aseverado en las entrevistas, siendo los únicos a los que se ha suministrado las encuestas debido a que las encuestas han sido armados teniendo en cuenta una posible puesta en funcionamiento de un laboratorio de innovación en el sector turismo.

Las actividades desarrolladas durante el proceso de investigación se desglosan de la siguiente manera:

1. Actividades de gabinete

- Revisión bibliográfica.
- Elaboración de marco teórico.
- Elaboración de instrumentos (ficha de consentimiento informado, guía de discusión, balotario de preguntas, encuesta y ficha de evaluación de entrevista)

2. Investigación

- Mapeo e identificación de perfiles de investigación.
- Invitación y/o solicitud de entrevistas a los perfiles definidos.
- Prueba piloto de instrumentos de recopilación de datos.
- Entrevistas.
- Transcripción de entrevistas.
- Procesamiento de datos y análisis de datos.
- Presentación de avances.
- Redacción de borrador final.
- Revisión y corrección final.
- Transcripción y entrega del trabajo final.

4.2. Discusión de los resultados

Los resultados de las entrevistas fueron analizados en dos niveles: a) panorama regional y b) panorama nacional. En ambos niveles, se hace la descripción de los hallazgos encontrados en función de los habilitadores y los factores habilitantes. De manera complementaria, se adiciona los extractos de alguna de las entrevistas que permitió arribar a ese razonamiento.

A continuación, se realiza una breve descripción del sector turismo en el plano público tomando en cuenta la correlación con los factores condicionantes y los habilitadores. Esto con miras a precisar adecuadamente las características básicas que debe tener un laboratorio de innovación.

4.2.1. Panorama regional

• Habilitadores

Por el lado colombiano, se puede extraer que la innovación está teniendo un grado creciente de soporte por parte de sus administraciones. Esto se condice con algunas acciones: incremento de la inversión en Ciencia,

Tecnología e Innovación (CTI), la cual duplica a la de nuestro país (Consejo Privado de Competitividad, 2019a); la creación de unidades de innovación en áreas importante del gobierno como Mi Lab o la Unidad de Innovación Pública en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esto se debe al soporte al más alto nivel. Por ejemplo, el actual gobierno viene dándole un fuerte impulso a las industrias creativas. Tal término fue acuñado por el actual mandatario colombiano en una investigación desarrollada hace un par de años. Por el lado uruguayo, se evidencia un alta incertidumbre debido a la venideras elección nacional en la que se encontraban. Este ambiente afecta significativamente la percepción de estabilidad de sus funcionarios.

La diferencia sustancial entre ambos laboratorios radica en su composición organizacional. Ruta N es una organización conformada por socios públicos y privados. En cambio, Agesic, es una unidad dependiente exclusivamente del sector público. En consecuencia, la visión de sus miembros con respecto a algunos factores de los laboratorios de innovación difiere significativamente. Por el lado colombiano, es entendido como un intermediario de iniciativas empresariales, cuya actividad central es el fortalecimiento de capacidades y el modelado -y pivotaje- del negocio. En el caso uruguayo, es catalogado como un actor político. Es decir, un actor no neutral que está sujeto a las prioridades del gobierno de turno. En tal sentido, ejemplifica que la ubicación del laboratorio es una muestra para medir las intenciones de las administraciones. Que en el caso de Agesic ha ido mutando al pasar de los años. Por su parte, al encontrarse al más alto nivel propiciaba que sea empujado por una lógica de resultados.

Así también, el primero, no encuentra diferencias entre innovación empresarial y pública. En cambio, Agesic sí establece diferencias claras.

«La empresa, su principal objetivo, de alguna forma, es que tenga ingresos y tiene un público que es bastante acotado (...) ya cuando te paras en el Estado, y vos tenés un laboratorio de innovación sea cual sea el sector. Vos no puedes segmentar eso, porque tu público es toda la población»

En el plano cooperativo o de redes, ambos laboratorios valoran el desarrollo de redes. El caso colombiano, pone énfasis en la incorporación del error como mecanismo de aprendizaje rápido y oportuno. Por ejemplo, detallan que, previo a su lanzamiento, desarrollaron actividades de posicionamiento ante sus *stakeholders*, el cual culminó en la firma de un Pacto por la Innovación. En el caso uruguayo, han desarrollado aliados a un más alto nivel: con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nesta y MindLab. En ambos casos, la iniciativa e investigación partió por los miembros del laboratorio.

La incertidumbre en la que viven los laboratorios asociado a la parte presupuestaria les da un nivel de actuación más diligente. Por ejemplo, el caso colombiano, ha buscado aliados más allá del laboratorio con el objetivo de preservar la memoria colectiva de la unidad. Este proceso le ha permitido identificar espacios para extender su influencia. Por el lado uruguayo, da cuenta que el aspecto presupuestario debe estar centrado en la calidad de gasto, y no tanto en el monto percibido.

En ambos casos se resalta el valor multidisciplinario. Pero en el caso de Agesic, esta característica se ha ido perdiendo debido a los cambios continuos de personal, aunque ha logrado mantener la base del equipo inicial. Así también, resaltan que su sostenibilidad depende de su capacidad resolutive de problemas complejos. Finalmente, las unidades evidencian la dificultad de mecanismos de priorización, evaluación y seguimiento debido a que pueden estar sujetos a mandatos políticos o, en su defecto, no disponen de las herramientas de medición adecuadas.

En consecuencia, en materia de habilitadores, podemos señalar que la parte ambiental es un factor que prima en ambos laboratorios, la cual se puede ver mellada o debilitada por contextos políticos de alto impacto como una elección presidencial. Así también, en el campo organizacional se observa una diferencia sustancial. De acuerdo a la teoría, podemos señalar que Ruta N no es un *lab* de innovación, es un *living lab*. Esta diferencia puede generar divergencias en torno a valoraciones como su rol de actor dentro del ecosistema, los incentivos de sus *stakeholders* en participar, así como las

disparidades en relación a la conceptualización de innovación pública. No obstante, dentro de las posibilidades de innovación, ambos actores determinan a la innovación como un medio para algo: en el caso colombiano está relacionado a la competitividad, mientras que en el lado uruguayo está asociado a la generación de valor público. Finalmente, en ambas unidades se identifica el aporte que ejercen sus miembros por medio de una actitud proactiva.

- **Factores condicionantes**

En materia de factores condicionantes, ambos destacan la parte multidisciplinaria, pero Agesic, que, depende únicamente del sector público, da cuenta de la dificultad de mantener tal composición con el pasar del tiempo. Ergo, asigna un valor más relevante al liderazgo interno. Por el lado de riesgos, la mitigación parte de sus propios miembros, quienes desarrollan actividades que busquen preservar la memoria colectiva de la unidad, sobre todo con actores o pares externos. Esta flexibilidad, en Agesic, es vista como una virtud mixta, y que depende del manejo del manejo de sus miembros. En tanto, en el aspecto presupuestario se da una diferencia leve que se deriva de su composición organizacional. Por ese lado, tales factores condicionantes son tomados en cuenta por Ruta N, pero valora más lineamientos o directrices.

«Más que características, te diría los lineamientos estratégicos. Tenemos tres líneas estratégicas, que las definimos como el ADN de la innovación. El A se asocia a la atracción, tenemos una ruta estratégica para atraer talento capaz de desarrollar innovación (...) la D de desarrollo, desarrollar capacidades para innovar (...) N de necesidades, como a través de la innovación resolvemos problemas de la ciudad»

4.2.2. Panorama nacional.

- **Habilitadores**

En el nivel ambiental, el sector público es percibido como un ente donde prima la parte procedimental. Sin embargo, este extremo apego a las reglas no ha logrado la efectividad que debería. Por ejemplo, se señala que proyectos de relevancia nacional no han sido controlados y auditados como el Caso Lava Jato. Estos hechos expuestos a la opinión pública han conllevado que gran parte de la ciudadanía catalogue al sector público de ineficiente.

«Los ciudadanos viven predispuestos a dar sus quejas. A decir esto está mal. Una vez que pasamos ese momento de quejas. Que es, más o menos, dos horas. Ahora empezamos a trabajar en el tema y cada vez que teníamos reuniones era 'hay que aguantar un par de horas a que suelten toda la carga que tienen. Luego nos ponemos a trabajar»

Sumado a esto, este último quinquenio ha estado caracterizado por una alta inestabilidad del aparato estatal producto de las controversias en el plano político. Dando como resultado un constante cambio en los liderazgos, lo cual no garantiza la estabilidad de capital humano competente al interior de la administración. Así también, instituciones a las que le están asignadas funciones relevantes están relegadas y no reciben el soporte que deberían como es el caso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). En contraste, señalan el caso de nuestro vecino país Chile que ha logrado una estabilidad en sus instituciones, resaltando el caso del Laboratorio de Gobierno.

Por tanto, los entrevistados resaltan la importancia de reformas o cambios sustanciales en dos ámbitos. El primero sobre el propio funcionamiento del Estado.

«No puedo cambiar un documento porque dice que los márgenes tienen que estar 4 centímetros, a lo mucho le puede mover 0.5 centímetros»

El segundo sobre la cultura organizacional.

«¿Cómo cambiar una persona, que durante 30-40 años ha estado trabajando en un cuaderno o en un Excel? Hay que trabajar desde esa parte cultural, de empezar a hacer las cosas de una manera diferente»

Asimismo, señalan que los cambios sustanciales son difícilmente factibles por lo que también se podría comenzar por cambios más paulatinos.

«Hay pequeñas reformas que pueden cambiar muchas cosas. Mira, por ejemplo, en el tema de simplificación de trámites, de hecho, de que, hoy en día, no te puedan pedir el DNI ya es importante. Hay cosas que se pueden ir introduciendo de a pocos»

En el ámbito organizacional, en mayor medida el impulso de cambios en el sector público ha estado precedido por la confluencia de liderazgos en puestos clave como, por ejemplo: alcalde, consejo municipal, gerente municipal, etc.

«El mejor ejemplo es lo que fue Lab51. Cuando empezó el gobierno de PPK. Gracias a la gestión de Daniela Raffo -que estuvo un año Lab51 hasta que cayó el gobierno- hizo el prototipo Gob.pe. Un apoyo al más alto nivel de parte del primer ministro. Cuando se fue Daniela, asumió Alejandra Llosa. No tuvo el mismo apoyo. Lamentablemente le tocó un período de muchos cambios. No hubo una continuidad y Lab 51 perdió continuidad. Al punto que ya no existe»

Pero cuando uno de estos actores -internos o externos- que son parte de este rompecabezas es retirado, la continuidad de las iniciativas, recurrentemente, se ve afectada y, en menor medida, se ve reforzada.

«Entonces, cuando llegó la nueva gestión, tuvo el buen ojo de decir “vamos a continuar con todo lo positivo, con todo lo bueno. Aquí no se va a hacer un borrón y cuenta nueva”. Miraflores fue un caso raro porque fue un ejemplo de buenas maneras»

Sobre esto último, esto puede generar una autopercepción de particularidad y diferenciación en contra de otras unidades de innovación.

«Esto es muy particular a este sector. Mirando a los demás sectores, no todos cumplen los mismos requisitos del contexto que se dio el Minedu Lab»

Así también, resaltan que las iniciativas de innovación funcionan mejor cuando existe de por medio un documento que lo vincule e institucionalice.

«Nunca se llegó a crear dentro del organigrama. No hubo una formalización. Ese es una tema, también, que se dio en San Isidro. Cuando llegó el nuevo alcalde, simplemente lo eliminó»

Finalmente, se apunta que la diferencia entre un laboratorio de innovación ministerial y uno municipal radica en tres aspectos: alcance, presupuesto y poder de convocatoria. Estos tres aspectos son de predominio de los ministerios. Sin embargo, una dificultad que le deviene es, aparte de la inestabilidad de cuadros, el tema de coordinación. En donde la agenda y prioridades de unidades de menor escala varían de manera distinta.

«El ministerio te da una mayor escala de las cosas que puedes hacer, tanto de convocar a estos actores, sino también del punto de vista económico. Por ejemplo, la PCM ‘yo tengo fondos, pero para fondos más grandes, puedo ir a tocar la puerta al BID. Con eso resolvamos el tema que queremos resolver’. (Un municipal) pueda que tenga el contacto, pero ya, a nivel país, es mucho más (difícil)»

Por el lado individual, se resalta que muchas de las acciones han estado supeditadas a esfuerzos puntuales, aislados y con poca conexión que no han ido más allá de su propio silo organizacional.

«Son casos aislados de instituciones donde se ha podido realizar experiencias de innovación, pero que, lamentablemente, no son más que esfuerzos heroicos y sacrificados, pero que no logran extenderse a todo el Estado»

En estos últimos años, se vienen integrando al mercado laboral distintas generaciones: propiciando un sector público multigeneracional. Estos nuevos funcionarios, señalan, tienen un nivel de actuación más abierto.

«Hay una nueva generación de funcionarios públicos que tienen una mentalidad más abierta, con muchísimas ganas de hacer las cosas y también tratar de simplificar y acerca el Estado al ciudadano»

Por tanto, a nivel organizacional deben desarrollarse incentivos que induzcan a los funcionarios a buscar un actuación más innovadora.

«Muchas personas de mi generación están interesadas en trabajar en el sector público y en hacer algo. Y que se cambie esa reputación de un elefante blanco, gigante, dormido. Que no se mueve a ningún lado»

Así también, para las generaciones entrantes y venideras, el sector público debe ser visto como un espacio de mucho potencial: donde hay mucho por hacer.

«¿Cómo atraemos ese talento?, ¿cómo logramos hacer atractivo al Estado para que las personas más jóvenes puedan apostar? Es un buen espacio para hacer cosas. Si no te gusta algo, en lugar de quejarnos, metámonos a hacer el cambio. Por ahí debería ir el mensaje»

Estos nuevos actores se convierten en un elemento que influye, pero su influencia se ve supeditada a la estructura organizacional y el liderazgo. Sin embargo, esto no soslaya que su impacto sea fundamental.

«Y tienes un ministerio que tiene todas las normativas que podrían cambiarse, pero que no están las personas adecuadas, te quedas a la mitad»

Por un lado, similar al caso uruguayo y colombiano, la resiliencia y la proactividad son características relevantes en esta clase de funcionarios. Por el otro, se resalta la trascendencia de entender al gestor público, quien posee necesidades, prioridades y limitaciones distintas. Este proceso requiere de empatía, comprensión y de diálogo en un mismo lenguaje.

«La forma de cómo lidiar a estas cosas es incorporarlas en tu chip y decir 'ya, ok, van a suceder estas cosas, ¿qué puedo hacer yo para sobrevivir a esas cosas y lograr que mi proyecto salga a flote? No es fácil. Hay muchas frustraciones porque algunos proyectos muy interesantes que, desde mi lado académico digo '¿por qué alguien no querría invertir en esto?, ¿por qué alguien no querría trabajar estos temas? Pero, como investigadora, he tenido que aprender a ponerme en los zapatos de un gestor público»

Referido a la innovación, la diferencia conceptual entre innovación empresarial e innovación pública se encuentra más marcada en funcionarios

públicos. En efecto, la innovación en el plano empresarial se ve con fines de ventaja competitiva. En cambio, en el sector público se ve como una ventaja compartida.

«Para poder hablar de innovación, primero, es importante ver qué entiende la otra persona por innovación. Hay personas que entienden cosas distintas»

Por el contrario, del lado académico y empresarial la similitud se cierne en los procesos y recursos. La única diferencia que se señala es sobre su implementación. Señalan que en el sector público existe más control, cuyas consecuencias inclusive pueden llegar hasta instancias administrativas y judiciales. Así también, existe consenso en que la innovación en el sector público está ligada al tema tecnológico. No obstante, muchos de ellos no lo emplean como giro principal.

«Pero una cosa curiosa es que siempre que venimos a hablar de innovación, piensan que vemos tecnología. Incluso, desde afuera, piensan que vemos tecnología. En realidad, no vemos casi nada de tecnología. Máximo usamos tics»

Sin embargo, se destaca el hecho de que la incorporación de herramientas y tecnologías al contexto del sector público puede tener un impacto que la puede catalogar como innovación.

«Hay una serie de herramientas, de tecnologías, que no son innovadoras pero que, en el Estado, su uso lo hace innovador»

Finalmente, a pesar de que los funcionarios públicos tengan claro la diferencia entre innovación pública y empresarial, señalan que al interior de sus organizaciones el concepto es difuso y malinterpretado, pero que en estos últimos años se está tratando de entender mejor.

«Está volando por ahí, pero si debo decir que, en los últimos años, este concepto se está tratando de entender mejor»

• Factores condicionantes

En materia de factores condicionantes, aludido a la parte de redes, se identifica el recurrente empleo del término «ecosistema». Además, distinguen

que las redes deben desarrollarse tanto a un nivel formal como a uno directo o informal, y que en cualquier nivel (nacional, regional o local) se puede y debe generar alianzas.

«Igual, incluso, estés en un distrito sumamente pobre. Igual puedes hacer alianzas»

Asimismo, se resalta el hecho de que no solo es importante desarrollar vínculos internos o externos, sino también mantenerlos. Lograrlo te dota de un respaldo más potente. Este conjunto de actores puede desarrollarse en base a las necesidades de la unidad de innovación, entre los más recurrentes están la academia (investigadores) y los ciudadanos. En este último tiempo, se viene buscando la incorporación de un nuevo actor: la empresa.

«A veces hay temor de incorporar a la empresa privada en un proceso de innovación abierta porque se cree que va a direccionar las cosas hacia sus intereses económicos»

Sobre el presupuesto, señalan de su importancia, pero en un balanceo con otros factores, es superado.

«El tema presupuestal es sumamente importante, pero, te diría, que es el 30%»

No obstante, disponer de un mínimo es indispensable. Por ejemplo, el presupuesto de Minedu Lab es cero. Esto dificulta y limita a que puedan asumir riesgos, los cuales están expresados en sus pilotos.

«En el caso de San Isidro, por ejemplo, no había presupuesto, inicialmente. Pero a raíz de que empezamos a hacer actividades, que empezaron a generar valor, se le asignó un presupuesto al área de innovación»

Señalan que el presupuesto proviene de la misma organización donde se encuentra la unidad de innovación, aunque indican que se puede explorar otras formas de financiamiento como la cooperación internacional.

Referido al riesgo, señalan que cualquier apropiación en el sector público es sancionado y criticado. Como se ha señalado en el ambiente, prima la parte de control y el *statu quo*. Se apunta que aún el riesgo no es entendido

como un mecanismo de aprendizaje y tampoco como mecanismo de baja escala. Así también, se señala que el espacio o unidad ideal para asumir estos riesgos son los laboratorios de innovación, los cuales reducen los riesgos a su mínima expresión, pero no lo eliminan. Este riesgo debe ir hasta el límite legal permitido.

Hablando sobre el soporte político, a nivel macro, la entidad que debe dotar de este soporte es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). No obstante, se señala que su responsabilidad no se ha dado en toda su magnitud, dado el contexto político y la rotación de altos funcionarios. Así también, ejemplifican claras diferencias en organismos al interior de la misma PCM.

«El Comité de gobierno digital tiene que existir en todas las instituciones públicas. Es presidido por el titular de la entidad que la preside y se encargan de hacer el Plan de Gobierno Digital y ¿por qué no pensaron en, de repente, crear el Comité de Innovación Pública? Están divorciados (Secretaría de Gobierno Digital y Gestión Pública) Ellos no podían incluir el tema de innovación pública -gobierno digital- porque eso le pertenecía a la Secretaría de Gestión Pública. Y a veces cuando conversas con ellos, se contradicen entre sí, dentro de la misma PCM»

Además, otra institución que debería asumir un rol más activo es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la creación de incentivos de cumplimiento de metas en la gestión pública ligadas explícitamente a la innovación inclusive, señalan, que podría introducirse uno alineado a un Presupuesto por Resultados (PPR). Sobre este punto, el reto sustancial radicaría en la elaboración de indicadores.

«Hay una serie de posibilidades abiertas, enormes para innovar, pero el apoyo del gobierno nacional es fundamental para que esto suceda»

Pero este soporte no solo debe partir del Ejecutivo, sino que también debe darse en los otros niveles. A pesar de que el soporte parte del liderazgo, y este puede ser muy inestable y estar fuera de control directo. Apenas se presenten oportunidades, estas deben ser aprovechadas. Por ese lado, recomiendan que la mejor forma de asegurarse es por medio de documentos

formales como actas, acuerdos o pacto, que dotan de un simbolismo que la unidad de innovación puede emplear. Consecuentemente, la unidad de innovación debe estar especificada y detallada en la estructura organizacional. En nuestro país, el documento por defecto es el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), por el cual se puede identificar un responsable claro y directo debidamente delimitado.

«Entonces, es prácticamente 'si no lo nombras, no existe' O sea, si es que no está en un lado, no existe»

4.2.3. Representación del sector turismo en el plano público

Referido al ambiente sectorial, los entrevistados resaltan que las instituciones gestoras del turismo, al día de hoy, son organismos más cerrados, aislados y con poca visión.

«Ya son 20 años que vengo trabajando en el medio y siento que son las mismas metodologías, herramientas, procesos»

En efecto, afirman que, en los últimos 20 años, es difícil reseñar cambios sustanciales. Pero no solo a nivel sectorial, sino también a nivel general. Solo se resaltan gestiones puntuales, que dotaban de un mayor dinamismo a las entidades gestoras, este liderazgo es valorado y destacado por representantes del sector privado sin mencionar ejemplos.

Ambos perfiles resaltan dos aspectos que pueden apalancar algunos cambios en su interior: mecanismos de control menos restrictivos (en temas administrativos banales) y un servicio civil, que parta desde el liderazgo, más estructurado con mecanismos de desarrollo personal y profesional.

«El Estado es un elefante. Es un hydra. Tiene miles de cabezas y tiene muy poca capacidad para entender una realidad social, económica, cultural del país. Hay que hacer diferencias, no todo el Estado es así. Pero buena parte del Estado está plagado de funcionarios que no entienden cuál es su función»

Sin embargo, en las empresas estas deficiencias se profundizan en el nivel regional y municipal, ya sea por experiencias propias o transmitidas por personas de su círculo cercano. En consecuencia, evitan, lo máximo posible, entrar en contacto con el sector público porque, señalan, mellaría la confianza con algunos de sus grupos de interesados.

Se evidencia una contradicción referida al riesgo. Por un lado, funcionarios públicos ven el riesgo como un factor complicado de poder asumir, mientras que personas externas dan cuenta que, implícitamente, esto se viene dando por las intervenciones, medidas o programas mal diseñados. Esto se puede deber a que el sector público busca una mayor eficiencia en relación a su ejecución presupuestal, que muchas veces es recompensada, pero se aleja de aspectos relacionadas a la calidad del gasto. Este, al ser el principal medidor del éxito y eficiencia de un funcionario público genera distorsiones en su comportamiento y entendimiento sobre el riesgo.

Algo que se le deriva es el aprendizaje. Se destaca la ausencia de mecanismos que permitan preservar el aprendizaje acumulado de un programa o política. Se cita el caso de la consultorías, cuyos resultados son reservados, además en un gran porcentaje no prima la parte técnica y generalmente no es tomado en cuenta. Asimismo, se resalta la responsabilidad del funcionario, quien no se apropia de las iniciativas que forma parte o no la defienden cuando es necesario. Finalmente, se destaca el desfase y pérdida de utilidad de algunos programas o políticas hacia su público objetivo por no adecuarse a los cambios que se vienen dando en el contexto.

«Se ha convertido en algo que tenemos que cumplir porque está en nuestro POA o en nuestro plan anual»

Referido a la innovación, se identifica una consenso en que la innovación pública difiere de la innovación empresarial, aunque el lado privado asigna al aspecto tecnológico un rol más protagónico. Así también, el empresariado señala que la diferencia en ambos casos se encuentra en sus posibilidades de implementación. Adicionalmente, en el panorama nacional,

destacan al Ministerio de la Producción (Produce) como el actor de referencia en relación a la innovación.

«Algo importante a rescatar de Produce, es que sus cuadros iniciales, los que originariamente estaban, era gente muy preparada. Sin duda alguna, si tú hablas del ministro Piero Ghezzi, que fue él que creó todo eso, y los cuadros que él convocó: era gente muy preparada»

No obstante, de manera global, se puede afirmar que existe una ausencia de conocimiento más profundo referido a la innovación, partiendo desde su conceptualización y su, subsecuente, operativización.

«El producto tendría que estar claro respecto a innovación, qué queremos llegar, qué tipo de innovación queremos promover. Pero no solamente por creer sino también por haber hecho un diagnóstico muy consciente sobre lo que necesita el país»

Esto se pone en evidencia cuando fueron consultados para que reseñen ejemplos sectoriales: los ejemplos fueron escasos, no alineados o muy pasados. De tales ejemplos, se puede extraer cuatro factores que han permitido su diseño e implementación: liderazgo, equipo, redes de contactos y presupuesto. Aunque, muchos de ellos, podrían alinearse a mejoras incrementales y no a innovación propiamente. Por ejemplo, un funcionario público señaló que el cambio de orientación de mercado, en el programa que es parte, ya es una innovación.

Asimismo, a pesar de que la innovación sea destacada por todos los actores. En la realidad, no se encuentra operativizada y aterrizada al contexto sectorial. Inclusive no existe una armonización de visión sobre innovación al interior de las entidades conformantes de la gobernanza.

«Si nosotros debiéramos impulsar un laboratorio de innovación desde el lado público en el sector, el primer paso, para mí, debiera ser armonizar esas visiones tanto del Mincetur como la de PromPerú»

Así pues, su valor solo se mantiene en el plano discursivo. Una barrera que no ha podido ser pasada. Adicionalmente, el discurso global y contextual, expresado y manifestado en tendencias y agendas ejerce influencia en los programas o políticas que desarrolla el sector público.

«Algo que se creó por una decisión política, un poco en respuesta a tendencias de otros ministerios, es que se creó la Dirección de Innovación, pero se creó una Dirección solamente de la oferta»

Por ejemplo, se enumeran dos casos. El primero es la Agenda para el Desarrollo e Innovación de Productos Turísticos en Regiones. En el mismo, desde el título se emplea el término sin un sustento que lo aterrice u operativice. Cuando uno profundiza en su contenido, la innovación podría estar asociada a la convocatoria de más actores. Pero esto difiere significativamente con el sentido que se le da en el título. Otro ejemplo está relacionado al reciente fondo concursable de Turismo Emprende, que el fin de diversificación por el cuál fue creado se ha ido distorsionando con el transcurrir de años hasta convertirse en un fondo que, centralmente, se enfoca en aumentar la capacidad instalada.

«El fondo no se llama innovación social, se llama innovación en turismo. Si tú te vas al lado de innovación social, las innovaciones son sociales porque tienen un beneficio para un grupo (...) En esa lógica de, mi restaurante necesita nuevas ollas, nuevas platos, nuevas sillas, nueva decoración. Y ahora cuando este bonito, el turista extranjero va a venir, ¿cuál es la innovación?, ¿cuál es la base de la investigación?»

Adicionalmente, su énfasis está limitado a aspectos sectoriales que no permiten nutrir el concurso por aspectos más transversales que podrían producir un impacto más significativo.

«Otras de las limitaciones es que, por ejemplo, hay muy buenas propuestas de base tecnológica. Cuando tú lo lees, la propuesta está genial, pero no se puede admitir de ese tipo porque solamente se admite una base tecnológica si eres tour operador, restaurante, agencia de viaje, alojamiento o una empresa de transporte. Esos proyectos que son muy buenos y que tienen sentido, porque es así como se presentan a Innóvate. En el sector turismo, esos no se pueden admitir porque las bases no lo permiten y eso sí es innovación tecnológica»

Con respecto al ingreso laboral y la consecuente modificación en la composición generacional del sector público, se identifica una perspectiva

ambivalente (positiva y negativa). Finalmente, como alternativa al contexto político y el predominio burocrático en las administraciones públicas, recomiendan la búsqueda de la participación del sector no gubernamental.

Concerniente a la posible puesta en marcha de un laboratorio de innovación, se extrae que este debe partir bajo el paraguas del ámbito ministerial o formar parte de uno interministerial bajo el liderazgo de ministerios que han demostrado un adecuado manejo de la innovación como Produce. En ambos casos debe estar estructurado a nivel del Ejecutivo debido a que, en menores niveles, no hay suficiente capital humano -tampoco incentivos para poder atraerlo ni mantenerlo- y menos aún margen presupuestario. Así también, debe de estar explícitamente señalado en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aunque propios funcionarios del ministerio señalan que esto lo avizoran en un mediano o largo plazo.

En materia financiera, inicialmente puede depender de la dirección o unidad donde se encuentra adscrito. Pero también podría explorar la obtención de otros fondo, previo análisis legal, como el de la cooperación o la creación de un fondo fiduciario similar al Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (Profonanpe), esto con el propósito de quitarse la influencia interna o ganar mayor independencia.

En tanto, sobre su intervención, se colige dos perspectivas marcadas: a nivel organizacional, que abarquen procesos o servicios administrativo; a nivel territorial, que se centre en el diseño de productos en destinos posicionados o emergentes. Sobre este último, se puede compilar el know-how de las empresas con propósito con miras a generar medidas y mecanismos que permita involucrarlas.

«Estos lunares de gente que sí busca hacer las cosas distinta. Demostrar que sí se puede trabajar así. Y, por otro lado, que la población se dé cuenta que hay gente que valora su trabajo, que sí respeta su cultura»

Al respecto, se pueden señalar algunas características: son iniciativas empresariales que disponen de un claro propósito, que no queda solo en a

nivel discursivo, sino que es ejecutado en el día a día. Hay un equilibrio de prioridades y no solo prepondera la parte económica.

«Nuestra prioridad no es ofrecer un producto o un servicio, sino la prioridad es generar un cambio»

«Somos el lunar allí que tiene propósito, que tiene fin, que tiene legado. Pero lo que no tiene es el apoyo del gobierno»

Estos empresarios entienden que el turismo que se hace en el Perú es muy tradicional, tanto desde las personas como en las empresas, donde prima una visión unidireccional. En tanto, sobre ellos, su operatividad se basa en un entendimiento bipartito.

«Cuando la gente viene a hacer turismo, no le ofrecemos un servicio ya hecho, sino le decimos 'tú estás siendo parte de esto. Hoy día, las llamas se pueden escapar. Hoy día los comuneros, de repente, no te van a querer hablar. Entonces, tú como visitante y colaborador del proyecto, tienes que ayudarlo. Tienes que ayudarnos a que el comunero sienta que sí te interesa su cultura'»

Así también, se recopila que, en los primeros años, tales iniciativas pasan por dificultades geográficas, ausencia de mercado o desconfianza por parte de sus stakeholders (grupos de interés). Finalmente, avizoran un crecimiento de iniciativas empresariales similares a ellos.

«Iniciativas como la nuestra, van a crecer un poquito más. No al nivel que nosotros quisiéramos. No al nivel del que el mundo necesita»

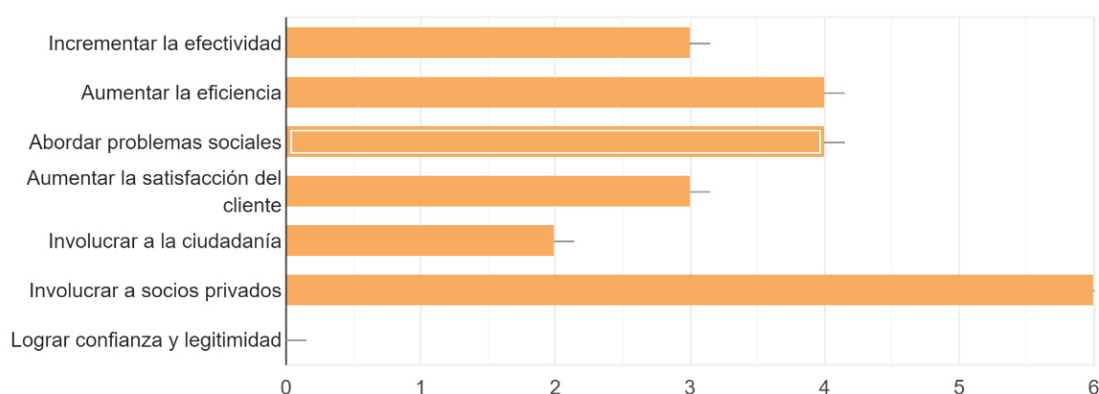
Finalmente, referido a su operatividad, a nivel nacional de las administraciones públicas se ha identificado dos formas: mientras que Ayni Lab funciona de abajo hacia arriba «bottom-up». Esto implica que se parte por la parte operativa, interacción con la población usuaria, y posteriormente se eleva al plano estratégico, culminando en la parte ejecutiva-decisoria en la administración pública. En función de ello, se identifican las soluciones con un lógica participativa. Por el contrario, Minedu Lab funciona de una forma de arriba hacia abajo «top-down». Esto implica que se parte por la parte ejecutiva de la mano de la evidencia, así como del aporte proveído por los actores miembros de su red. En seguida, la evidencia es operativizada y adecuada en

un piloto, el cual es implementado sobre los actores finales a quienes estaría destinada la innovación. En ambos casos, su estructura de funcionamiento se encuentra fuertemente influenciada por su estructura organizacional. Además, ambos emplean nuevos instrumentos de política pública como las ciencias conductuales, pero Ayni Lab busca añadirle la parte de innovación social. Sobre ese último, se abre una ventana de conflictividad en relación a la propiedad intelectual, esto se debe a que la innovación entra en un disyuntiva con la empresa ganadora que ha desarrollado el producto por medio del financiamiento de Ayni Lab.

4.2.4. Características básicas de un potencial laboratorio de innovación en el sector turismo

Para la actual investigación se toma como población a cuatro perfiles ligados al tema de innovación y al sector turismo tanto proveniente del estamento público o privado. Del total de entrevistados (22), la encuesta fue suministrada a los dos últimos perfiles, asociados al sector turismo, resultando en 13 encuestas. La encuesta ha estado estructurada en tres puntos: innovación, componentes de la innovación y laboratorios de innovación. La primera parte estuvo destinada en analizar la innovación en el sector público y determinar cuál debería ser el objetivo de la innovación en el sector turismo. Para tal, se les dio la alternativa de escoger entre 1 o 2 alternativas.

Tabla 11. Objetivos principales de la innovación en el sector turismo



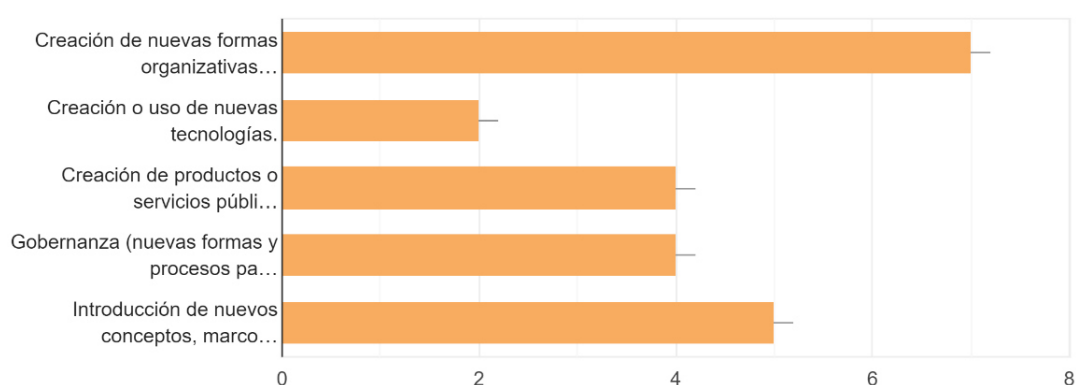
Fuente. Elaboración propia.

Como principal objetivo, cerca del 50% de encuestados considera que el objetivo de una unidad de innovación debería ser el involucramiento de actores privados. En segunda línea, un 30% de los encuestados señala el incremento de eficiencia y el abordaje de problemas sociales.

La segunda parte de la encuesta estuvo orientada a extraer los componentes esenciales que podrían catapultar la innovación en el sector

público. Adicionalmente, se les ha sido consultado qué tipo de innovación requiere el sector turismo. En este último, se les brindó la oportunidad de seleccionar entre uno o dos alternativas.

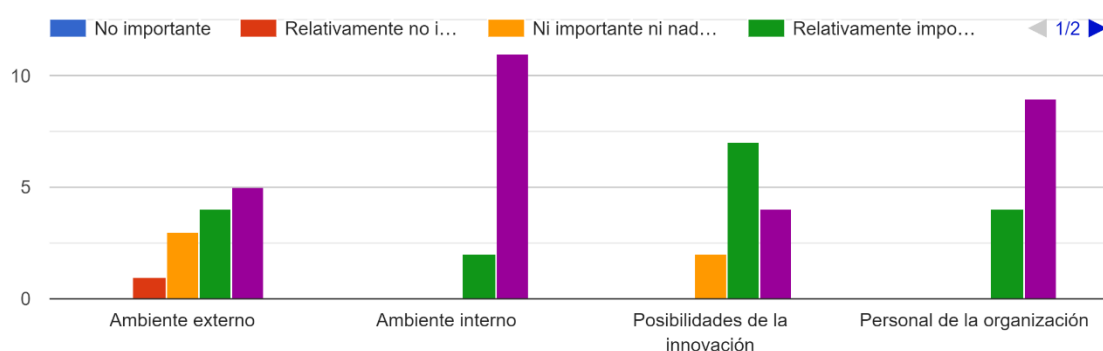
Tabla 12. Tipo de innovación que se debería de desarrollar en el sector turismo.



Fuente. Elaboración propia.

Al respecto, más del 50% de encuestados señaló a la innovación por procesos administrativos como el principal objetivo del sector turismo, seguido por la innovación conceptual con cerca de un 40%.

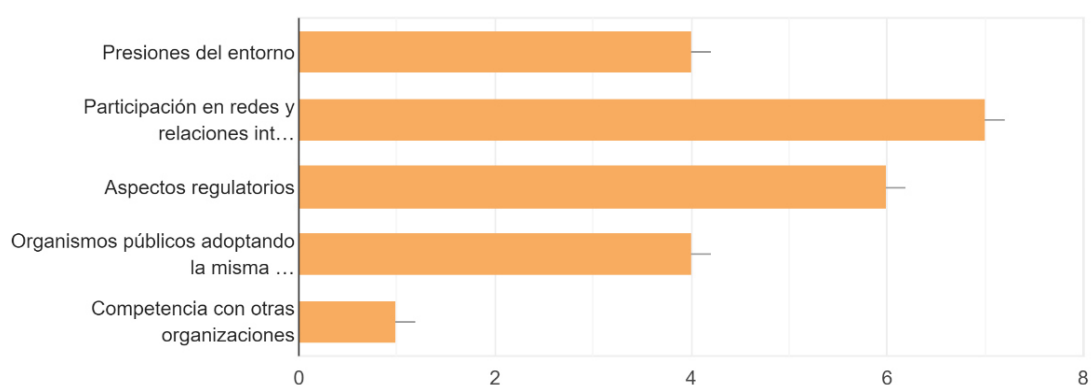
Tabla 13. Habilitador más influyente en el sector turismo



Fuente. Elaboración propia.

Dentro de los componentes a la innovación, más de un 80% de los encuestados señala al ambiente interno u organizacional como el principal habilitador de la innovación, seguido del personal de la organización con cerca de un 70%. A su vez, más del 50% cataloga a las posibilidades de la innovación como relativamente importante. Posteriormente, se profundizó el análisis sobre estos cuatro componentes de manera individual.

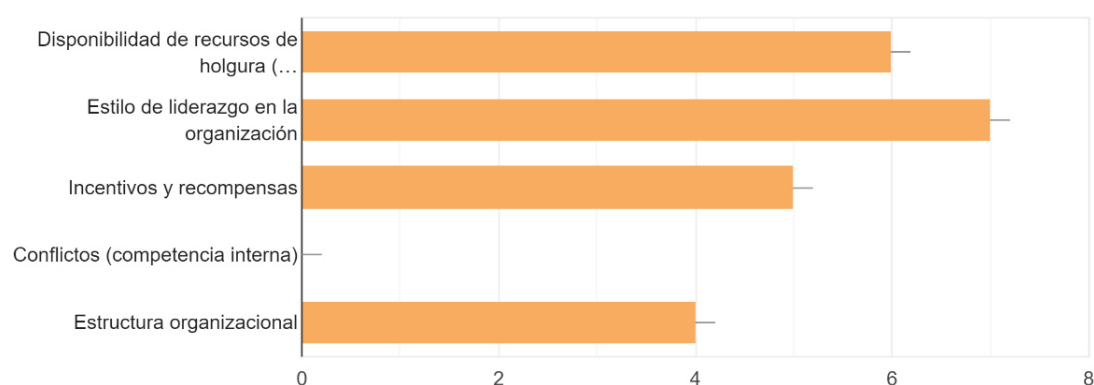
Tabla 14. Habilitador ambiental más influyente en el sector turismo



Fuente. Elaboración propia.

Por el lado ambiental, más del 50% señaló a la participación en redes y relaciones interorganizacionales como el habilitador más importante, seguido de, poco menos de la mitad, los aspectos regulatorios.

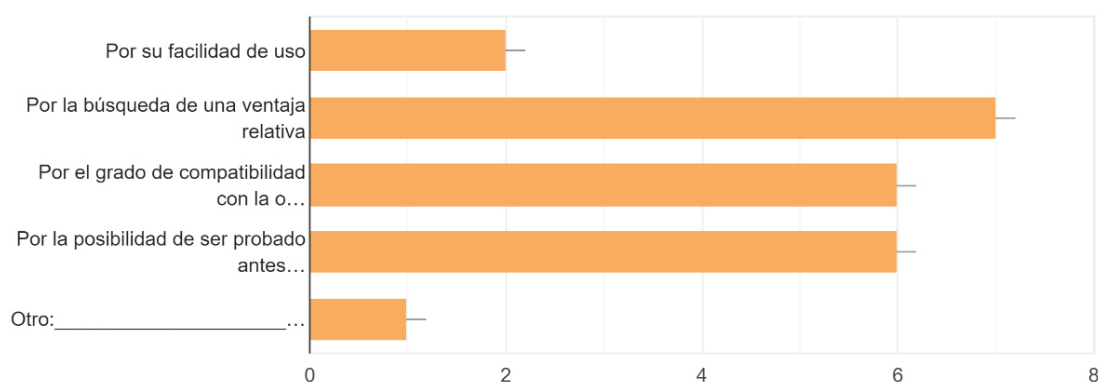
Tabla 15. Habilitador organizacional más influyente en el sector turismo



Fuente. Elaboración propia.

En el plano organizacional, similar al porcentaje de elección lado ambiental, más del 50% señaló al liderazgo como el habilitador más importante, seguido cercanamente por la disponibilidad de recursos de holgura como tiempo, dinero, instalaciones y/o tecnologías de la información, así como con incentivos y recompensas.

Tabla 16. Habilitador potencial de la innovación más influyente en el sector turismo

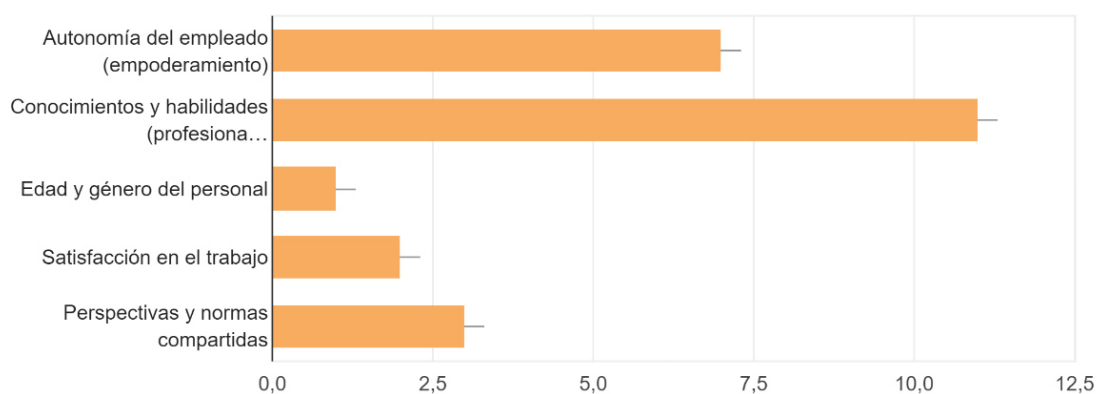


Fuente. Elaboración propia.

Por el lado de las posibilidades de la innovación, hay un consenso cercano al mayoritario con respecto a tres elementos: la búsqueda de una

ventaja relativa, el grado de compatibilidad con la organización y la posibilidad de ser probado antes de ser adoptado.

Tabla 17. Habilitador individual más influyente en el sector turismo

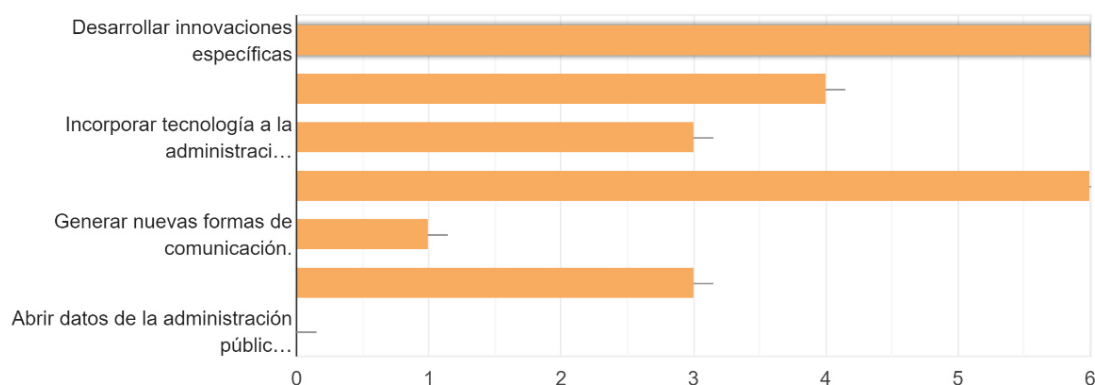


Fuente. Elaboración propia.

Finalmente, el referido al nivel individual o personal, más de un 80% señaló como habilitador principal a los conocimientos y habilidades que disponga la persona, seguido de un 54% a la autonomía del empleado que se le puede suministrar al empleado.

La tercera parte de la encuesta busca extraer dos aspectos fundamentales de los laboratorios de innovación: su propósito y actividades.

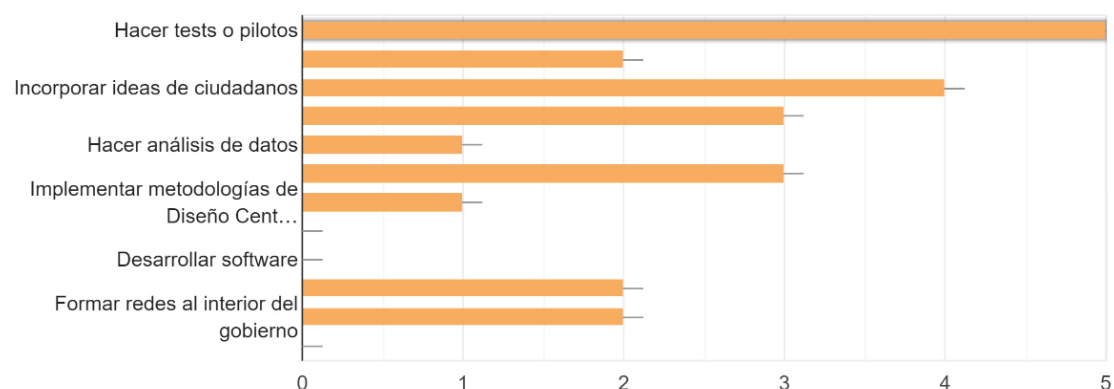
Tabla 18. Propósito de un posible laboratorio de innovación en el sector turismo



Fuente. Elaboración propia.

Con respecto al propósito, más de un 45% de los encuestados señalan que la unidad de innovación desarrollar innovación específicas y generar nuevas formas de comunicación.

Tabla 19. Principales actividades de un laboratorio de innovación en el sector turismo



Fuente. Elaboración propia.

Respecto a las actividades, se identificó una alta dispersión al momento de seleccionar las actividades, solo un 40% señaló que deberían de realizarse pilotos o tests, seguido de más de un 30% que señala que se debería de incorporar las ideas del ciudadano, seguido por la de servidores públicos.

5. APOORTE DE LA INVESTIGACIÓN

Los laboratorios de innovación al ser elementos recientes de investigación requirieron ser analizados con una visión integral. La presente investigación ha desglosado la variable «laboratorios de innovación» en tres dimensiones: habilitadores, factores condicionantes y características básicas. El análisis exploratorio de estas dimensiones permitirá esquematizar una relación ordenada y programática para la puesta en marcha de un laboratorio de innovación en el sector turismo.

Al respecto, la investigación busca brindar un marco de referencia de 10 niveles para la posible puesta en marcha de un laboratorio de innovación. Estos niveles toman a consideración los 4 habilitadores presentados en el estudio, así como consideraciones particulares que emanan del propio sector turismo. Para una fácil interacción y entendimiento, presentamos las consideraciones en línea secuencial y en formato *checklist*.

ETAPA INICIAL	
	<i>Aliados sobre el tema de innovación</i> ¿conozco unidades de innovación en el plano nacional o regional?, ¿he buscado su soporte técnico?, ¿he recopilado sus aprendizajes?, ¿existen incentivos no monetarios que podrían serles atractivos?
	<i>Actores externos</i> ¿quiénes son?, ¿cuáles son sus motivaciones e intereses?, ¿quiénes podrían ser mis <i>early adopters</i> ?, ¿existen incentivos no monetarios que podrían serles atractivos?
	<i>Actores internos</i> ¿quiénes son?, ¿cuáles son sus motivaciones, prioridades e intereses?, ¿quiénes podrían ser mis <i>early adopters</i> ?, ¿existen incentivos no monetarios que podrían serles atractivos?
	<i>Conocimiento de la organización</i> ¿cómo es su cultura, clima y dinámica organizacional?, ¿qué cambios organizacionales son los más recurrentes?, ¿quiénes ejercen un alto grado de influencia en su interior?, ¿cuento con el soporte del

	liderazgo?, ¿cómo se encuentra expresado?, ¿dispongo de una estrategia para incrementar ese umbral de apoyo?
	<p>Filosófica</p> <p>¿he identificado los problemas álgidos que debo de abordar?, ¿se presenta alguna ventana de oportunidad para desarrollar alguna innovación en particular?, ¿he priorizado mis intervenciones por urgencia e importancia?, ¿cuál o cuáles serán mis <i>quick wins</i>?, ¿cuál va a ser el aporte de la unidad a la organización?, ¿existe alguna partida presupuestaria que este alineada con algunas de mis intervenciones?</p>
	<p>Metodológica</p> <p>¿las actividades que voy a realizar se enmarcan en un enfoque experimental u otro enfoque?, ¿qué marcos de trabajo conozco?, ¿cómo internalizo e incorporo nuevas herramientas?, ¿qué unidades o plataformas son mi punto de referencia?, ¿cuál será mi ciclo de innovación?, ¿de qué forma voy a medir y evaluar mi innovación?, ¿cuáles son las nuevas tendencias o intervenciones sobre innovación pública?</p>
	<p>Comunicacional</p> <p>¿he desarrollado actividades de posicionamiento ante mis <i>stakeholders</i>?, ¿cuento con compromisos tangibles e intangibles por parte de mis actores internos y externos?, ¿dispongo de una estrategia para preservar la memoria institucional de mi unidad?, ¿he desarrollado actividades de divulgación?</p>

ETAPA OPERATIVA Y POST-OPERATIVA	
	<p>Timing político</p> <p>¿Qué viene sucediendo en el acontecer nacional?, ¿existe algo que pueda afectar o impactar a mi unidad?, ¿dispongo de un margen de maniobra para poder evitarlo?</p>
	<p>Impacto de la intervención</p>

	¿los actores que se verán impactados por mi innovación son parte desde el proceso inicial?, ¿mis pilotos están basados en una correcta evidencia y están adecuados al contexto donde se va a implementar?
	<p><i>Retrospección</i></p> <p>En el proceso, ¿qué se ha ido perdiendo?, ¿qué se ha ido ganando?, ¿cómo lo preservo?, ¿cómo lo transmito?, ¿qué tanto de lo que hemos imaginado de nuestro laboratorio se está cumpliendo?</p>

6. CONCLUSIONES

Los laboratorios de innovación son instrumentos primigenios, angulares y auténticos de la nueva gobernanza en el sector público dispuestos de una actuación colectiva, accionable e híbrida. En esta investigación exploratoria se ha profundizado el análisis sobre tres elementos: i) habilitadores de la innovación en el sector público, ii) factores condicionales y iii) características básicas de un posible laboratorio de innovación en el sector turismo.

En relación a los habilitadores, el componente organizacional es, en valoración de los expertos, el más determinante en el sector turismo, seguido del personal de la organización. Ambos aspectos fueron señalados en las entrevistas y validados en las encuestas.

Referido a los factores condicionantes, por un lado, se encuentra al apoyo del liderazgo como el factor más preponderante, pero de naturaleza poco uniforme e inconstante debido a los aspectos coyunturales que se pueden desencadenar por medio del cambio o rotación de funcionarios clave. Además, en comparación con países vecinos como Colombia, Chile o Uruguay se observa una ausencia de apoyo al más alto nivel en la administración pública. Por el otro lado, los cuatro factores adicionales son necesarios, pero construibles. Es decir, depende de la pericia de los miembros del laboratorio poder cimentarlo e impulsarlo. Asimismo, se halló que los laboratorios en el contexto nacional no disponen de una estabilidad, inversión y cultura de innovación, contrariamente a otros contextos donde germinaron. Teniendo en cuenta ello, se observó dos factores adicionales que deberían formar parte de los análisis de laboratorios con contextos similares al peruano como es la capacidad comunicacional y la comprensión política. En todo ello, los laboratorios deben identificar y entregar resultados rápidos para obtener una mayor legitimidad y reconocimiento tanto al interior como al exterior de la organización.

Finalmente, se buscó perfilar las características básicas de un laboratorio de innovación en el sector turismo. De las seis características

recopiladas, solamente tres de ellos son sustanciales: objetivos, personal multidisciplinario y autonomía. Los otros tres restantes son utilitarios, pero no determinantes. Además, las entrevistas ayudaron a extraer cuatro consideraciones a tener en cuenta con miras a una posible puesta en funcionamiento de un laboratorio de innovación en el sector turismo. Primero, respecto al modo intervención, se extraen dos vías: i) a nivel organizacional que abarquen procesos administrativos y ii) a nivel territorial centrados en el diseño de productos en destinos emergentes o posicionados. No obstante, se debe de partir por alcanzar una armonización entre los entes gestores sobre a dónde debería apuntar la innovación en el sector turismo.

Segundo, se captura dos configuraciones operativas: de abajo para arriba (*bottom-up*), la cual tiene una mayor vinculación directa con los usuarios finales o el de arriba para abajo (*top-down*) con una vinculación más indirecta con el público objetivo. Las dos configuraciones se ven adecuadas para un laboratorio de innovación en el sector turismo, la elección dependería de los objetivos que se establezcan y se negocien con el liderazgo.

Tercero, la ubicación organizacional, idealmente debería estar bajo una estructura interministerial bajo el liderazgo de entidades con mayor experiencia en el tema de innovación pública como el Ministerio de la Producción (Produce). Como segunda alternativa, está el nivel ministerial. Es decir, bajo el liderazgo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). Los niveles de gobierno menores como el regional o local no son los más recomendables debido a la ausencia de capital humano adecuado y menor capacidad de convocatoria o financiera.

Cuarto, la concepción y vocación experimental de los laboratorios en el territorio peruano aún es difusa y poco replicada. Además, le incorporan otras actividades que se alejan -en cierta medida- de sus fundamentos teóricos como es el caso de las actividades de divulgación. Esto se puede deber a la constante búsqueda de resultados al que están sometidos.

7. RECOMENDACIONES

Como pone de manifiesto la investigación, se observa la ausencia de análisis y estudios más detallados sobre el cómo de la innovación pública. Es decir, cómo se materializa e implementa la innovación en el sector público.

Además, cada sector requiere de estudios profundos que busquen una delimitación y profundización de la conceptualización sobre innovación. Su desarrollo permitiría identificar el horizonte que debe seguir cada sector. Subsecuentemente, se resalta la importancia de estudios asociados al desarrollo de indicadores que permitan una correcta tasación y evaluación de lo qué es y no es innovación.

Asimismo, no se ha identificado estudios asociados al rol histórico y prospectivo de las instituciones llamadas a liderar la innovación en el sector público como es el caso de la PCM o el MEF. Investigaciones asociadas a tales organismos, desde sus propios autores, podría ayudar a entenderlo más detalladamente. Adicionalmente, algunas unidades de innovación ya no existen más, pero no se han recopilado las experiencias, aprendizajes y recomendaciones de tales unidades. Obtenerlas ayudaría a preservar aprendizajes y acortar tiempos para siguientes unidades de innovación.

Finalmente, de la bibliografía y la investigación, se evidencia una ausencia de estudios relacionados al escalamiento de la innovación en el sector público. Es decir, las barreras específicas que dificultan que las innovaciones prototipadas alcancen un estadio más amplio y marco y cómo pueden estas ser mitigadas.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, S., & Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública*. Recuperado de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Innovando-para-una-mejor-gestión-La-contribución-de-los-laboratorios-de-innovación-pública.pdf>
- Aliaga Calderón, C. (2010). *Fundamentos de gestión pública* (ECITEC SA, ed.). Lima.
- Apolitical. (2019). These 10 governments are leading the world in behavioural science. Recuperado de https://apolitical.co/solution_article/these-10-governments-are-leading-the-world-in-behavioural-science/
- Arros Valdivia, V., & Ramírez-Alujas, Á. V. (2017). Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del laboratorio de gobierno. *Revista de Gestión Pública*, VI, 43–80.
- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789–798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Balbi, E. R. (2014). Construyendo el futuro. *Construyendo El Futuro*, 162. Recuperado de https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Balbi2014_NvoMEYEP_COMPLETO_final.pdf
- Banco Mundial. (2019). Perú Panorama general. Recuperado de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#1>
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), 311–317. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2014.01.001>
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467–476. <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>
- Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Reforma y Democracia*, 59, 5–34.
- Castiñeira, À. (2019). Las tendencias que determinarán una nueva economía a partir de 2030. Recuperado de Foro Económico Mundial: <https://es.weforum.org/agenda/2019/02/las-tendencias-que-determinaran-una-nueva-economia-a-partir-de-2030/>
- Castro-Spila, J., Torres, R., Lorenzo, C., & Santa, A. (2018). Social innovation and sustainable tourism lab: an explorative model. *Higher Education, Skills and Work-Based Learning*, 8(3), 274–290.

<https://doi.org/10.1108/HESWBL-03-2018-0032>

- Cejudo, G., Dussauge Laguna, M., & Michel, C. (2016). La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. *Instituto Nacional de Administración Pública*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública - Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2009*(38), 1–15.
- Ceplan. (2016). *El Futuro del Turismo* (p. 27). p. 27. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/el-futuro-del-turismo-04.07.2016.pdf>
- CEPLAN. (2015). *Fase de Análisis Prospectivo para Sectores: Guía Metodológica*. 96.
- CEPLAN. (2017). *Perú 2030: Tendencias Globales y Regionales* (p. 58). p. 58. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/TENDENCIAS-GLOBALES-QUE-AFECTAN-A-LA-IMAGEN-DE-FUTURO-DEL-PERÚ-AL-2030-sello-de-agua-29-05-2017.pdf>
- Citilab. (2019). *Laboratorio ciudadano*. Recuperado de <https://www.citilab.eu/qui-som/laboratori-ciutada/>
- Clos, I. (2014). ¿Qué es la innovación abierta? Recuperado de <https://www.sociedaddelainnovacion.es/que-es-la-innovacion-abierta/>
- Congreso de la República. *Ley del Código de Ética de la Función Pública*. , (2002).
- Congreso de la República. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. , (2002).
- Congreso de la República. *Ley General de Turismo*. , (2009).
- Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2019a). *Informe de Competitividad*. Recuperado de https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2019/11/CPC_Peru_INC-2020_Libro-Web-Paginas.pdf
- Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2019b). Informe de Competitividad (Resumen ejecutivo). *Consejo Privado de Competitividad (CPC)*. Recuperado de https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2019/11/CPC_BROCHURE_INC-2019.pdf
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, (173), 245–275. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Criado, J Ignacio, & Rojas-Martín, F. (2017). Laboratorios De Innovación Para Cambiar La Gestión Pública: Análisis Del Caso Novagob.Lab.

Revista de Gestión Pública, VI–1(June), 19–42.

Declaración de Manila. (1980). Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/turismo/misc01.htm>

Demircioglu, M. A., & Audretsch, D. B. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy*, 46(9), 1681–1691. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>

DGIETA, & Mincetur. (2016). *Medición Económica del Turismo*. 24.

El Peruano. (2019). *Perú recibiría 5.6 millones de turistas extranjeros el 2021*. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-peru-recibiria-56-millones-turistas-extranjeros-2021-77995.aspx>

Equipo Self Bank. (2017). Destrucción creativa, otra manera de explicar el capitalismo. Recuperado September 23, 2019, de <https://blog.selfbank.es/destruccion-creativa-otra-manera-de-explicar-el-capitalismo/>

eTourism Lab. (n.d.). About the eTourism Lab. Recuperado de eTourism Lab: <https://microsites.bournemouth.ac.uk/etourism-lab/about-us/about-the-etourism-lab/>

Fecher, F., Winding, J., Hutter, K., & Füller, J. (2020). Innovation labs from a participants' perspective. *Journal of Business Research*, 110(May), 567–576. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.05.039>

Fernández Meléndez, S., Malagrecita Martínez, G. G., & Sandoval Méndez, N. I. (2017). *Diseño para implementar el Pescar Lab en la Dirección de Pesca Artesanal de Produce*. Recuperado de http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2110/Saddit_Tesis_maestria_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Foxley, A. (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Recuperado de http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/308/Libro_Digital_La_trampa_del_ingreso_medio.pdf

Gascó, M. (2016). Living labs: Implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 34(1), 90–98. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.003>

Gault, F. (2018). Defining and measuring innovation in all sectors of the economy. *Research Policy*, 47(3), 617–622. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.01.007>

Gieske, H., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *Innovation Journal*, 21(1), 1–25.

Guay, J. (2018). *How Denmark lost its MindLab: the inside story*. Recuperado de https://apolitical.co/solution_article/how-denmark-lost-its-mindlab-the-inside-story/

Gutiérrez, A. (2019). EL PERÚ Y LA TRAMPA DE LOS INGRESOS MEDIO.

Recuperado de Punto y coma:

<http://www.puntoycoma.pe/economia/articulo-el-peru-y-la-trampa-de-los-ingresos-medio>

Hernandez, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). Estudios de caso (Centro de recursos en línea). *Metodología de La Investigación*, (2009), 1–31. Recuperado de http://highered.mheducation.com/sites/1456223968/student_view0/capitulos_1_a_13.html

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F.: Mc Graw Hill.

Hjelmar, U. (2019). The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702>

Intelligence Des Patrimoines. (n.d.). Smart Tourisme Lab. Recuperado de Intelligence Des Patrimoines: <https://intelligencedespatrimoines.fr/smart-tourisme-lab/presentation/>

Jaramillo, Miguel; Ñopo, H. (2020). Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú. *PNUD*, (5).

Kankanhalli, A., Zuiderwijk, A., & Tayi, G. K. (2016). Open innovation in the public sector: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 34(1), 84–89. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.12.002>

Kattel, R., Cepilovs, A., Lember, V., & Tõnurist, P. (2018). Indicators for public sector innovations: Theoretical frameworks and practical applications. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 19(1), 77–104. <https://doi.org/10.32994/ac.v19i1.208>

Kerlinger, F. N., & Lee, H. B. (2002). *Investigación del Comportamiento* (Cuarta edi). México D.F.: McGraw-Hill.

Khademian, A. M., Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov. *Public Administration Review*, 73(6), 882–890. <https://doi.org/10.1111/puar.12141>

Kwoh, L. (2012, May). You Call That Innovation? *The Wall Street Journal*, 1. Recuperado de <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304791704577418250902309914>

La 27e Region. (2019). *Un laboratorio para transformar las políticas públicas*. Recuperado de <http://www.la27eregion.fr/>

Laboratory of tourism potentials. (2012). T-lab. Recuperado de Laboratory of tourism potentials: <http://www.tourism-lab.eu/infopage.aspx?info=whatis&lng=en>

Lightning Lab. (2019). Lightning Lab Tourism. Recuperado de Lightning Lab: <https://www.lightninglab.co.nz/programmes/tourism-2019/>

- Llosa Ricketts, M. A. (2019). Champán sin Espuma: Situación de la innovación pública en el Estado peruano. Recuperado de <https://innovacionconrocoto.wordpress.com/2019/10/06/example-post/>
- Martínez Vilchis, J. (1999). El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 31–59.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49110>
- Mazzucato, M. (2013). *El gobierno... inversor, tomador de riesgos, innovador*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=3r1IPsldbBg>
- McGann, M., Wells, T., & Blomkamp, E. (2019). Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, 1–21.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1699946>
- Medeiros, J. (2019, October). This economist has a plan to fix capitalism. It's time we all listened. *Wired*, 1. Recuperado de <https://www.wired.co.uk/article/mariana-mazzucato>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). (2016). *Plan Estratégico Multisectorial Multianual* (p. 62). p. 62.
- Moussa, M., McMurray, A., & Muenjohn, N. (2018). Innovation in public sector organisations. *Cogent Business and Management*, 5(1), 1–12.
<https://doi.org/10.1080/23311975.2018.1475047>
- Mulgan, G. (2014). The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. *Geoff Mulgan – Social and Public Labs*, 1(February), 11.
- Naser, A., & Concha, G. (2014). Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Serie Gestión Pública* (Vol. 79). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35951/1/S1420470_es.pdf
- Navarro, J. C., & Olivari, J. (2016). La política de innovación en América Latina y el Caribe: Nuevos Caminos. *Banco Interamericano De Desarrollo*.
- Next Tourism Generation Alliance. (2019). E-Lab – an experimental tourism lab for students. Recuperado de Next Tourism Generation Alliance: <https://nexttourismgeneration.eu/e-lab-an-experimental-tourism-lab-for-students/>
- OCDE. (2016). *Reforma de la Gobernanza Pública*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-es.pdf>
- OCDE. (2020). *Tourism Policy Responses*. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&Title=Covid-19:TourismPolicyResponses

- OCDE, & Eurostat. (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación* (Tercera).
<https://doi.org/10.1787/9789264065659-es>
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en>.
- OECD. (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. In *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*.
<https://doi.org/10.1787/9789264265226-es>.
- OECD. (2018). Analysing Megatrends to Better Shape the Future of Tourism. *OCDE Tourism Papers*, (No. 2018/02), 0–69.
<https://doi.org/10.1787/d465eb68-en>
- OECD Publishing. (2018). *OECD Tourism Trends and Policies 2018*.
<https://doi.org/10.1787/tour-2018-en>
- OECD Publishing. (2020). *OECD Tourism Trends and Policies 2020*.
<https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>
- Ontario Tourism Innovation Lab. (2020). Ontario Tourism Innovation Lab. Recuperado de Ontario Tourism Innovation Lab:
<https://www.tourisminnovation.ca/>
- Organización Mundial del Turismo. (2017). *Edición 2017 Panorama OMT del turismo internacional*. <https://doi.org/10.18111/9789284419043>
- Organización Mundial del Turismo (OMT). (1989). Declaración de La Haya sobre Turismo. *Declaración de La Haya Sobre Turismo*, 5.
- Organización Mundial del Turismo (OMT). (2018a). El turismo hace entrada en la agenda de la innovación global. Recuperado de
<https://www2.unwto.org/es/press-release/2018-10-04/el-turismo-hace-entrada-en-la-agenda-de-la-innovacion-global-0>
- Organización Mundial del Turismo (OMT). (2018b). Panorama OMT del turismo internacional Edición 2018. *Panorama OMT Del Turismo Internacional Edición 2018*, 1–20.
<https://doi.org/10.18111/9789284419890>
- Perasso, V. (2016). Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos). Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834>
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 5–50.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sci*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Schröder, P. (2006). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. 47. Recuperado de

<http://relial.org/uploads/biblioteca/ca1a3ef17d120a4d6a2a9a468833dbc b.pdf>

- Schuurman, D., & Tönurist, P. (2017). Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs. *Technology Innovation Management Review*, 7(1), 7–14. <https://doi.org/10.22215/timreview1045>
- SECTUR. (2003). *Capítulo 1 Turismo*. 18–37. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldg/gutierrez_e_a/capitulo1.pdf
- Stewart-Weeks, M., & Kastle, T. (2015). Innovation in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 74(1), 63–72. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12129>
- The Economist. (2014, December 4). Test-tube government. *The Economist*, p. 1. Recuperado de <https://www.economist.com/business/2014/12/04/test-tube-government>
- Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2015). Discovering Innovation Labs in the Public Sector. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, (61), 1–36. Recuperado de <http://hum.ttu.ee/wp/paper61.pdf>
- Torring, J. (2018). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–12. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- UNICEF. (2012). Laboratorios De Innovación: Una guía práctica. *Laboratorio De Innovación*, 1, 8–127. Recuperado de www.unicefstories.org
- Vilela, T., Rubio Ayllón, J. C., Grandez Escobedo, A. J., Bruner, A., & Conner, N. (2018). *El Impacto Económico Local del Turismo En Áreas Naturales Protegidas del Perú*. Recuperado de https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/ES_Documento_de_trabajo_Peru_Tourism_Multipliers_Feb_2018_0.pdf
- Vries, H. De, Bekkers, V., & Tummers, L. L. G. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 1–40. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2638618>
- Williamson, B. (2015). Governing methods: Policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education. *Journal of Educational Administration and History*, 47(3), 251–271. <https://doi.org/10.1080/00220620.2015.1038693>
- World Economic Forum-WEF. (2017). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*. <https://doi.org/ISBN-13: 978-1-944835-08-8>
- World Economic Forum. (2018). The Global Competitiveness Report. *The Global Competitiveness Report*. Recuperado de http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2018/The_Global_Competitiveness_Report_2018.pdf http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport2018.pdf

essReport_2014-15.pdf

Zurbriggen, C., & Gonzáles Lago, M. (2014). Inovación y co-creación: Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329–361.

Zurbriggen, C., & González Lago, M. (2019). An experimental evaluation tool for the Public Innovation Lab of the Uruguayan government. *Evidence and Policy*, 15(3), 437–451.
<https://doi.org/10.1332/174426419X15537488717501>

9. ANEXOS

Anexo N°1: Matriz de consistencia

PROBLEMA	OBJETIVOS	VARIABLE	METODOLOGÍA
<p><u>Problema general:</u> ¿Cómo analizar el potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector turismo?</p> <p><u>Problemas específicos:</u></p> <p>a. ¿Cómo examinar los habilitadores de innovación en el sector turismo?</p> <p>b. ¿Cómo determinar los factores condicionantes de innovación en el sector turismo?</p> <p>c. ¿Cómo perfilar las características básicas de un potencial laboratorio de innovación en el sector turismo?</p>	<p><u>Objetivo general:</u> Analizar el potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector turismo.</p> <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <p>a. Establecer los habilitadores de innovación en el sector turismo.</p> <p>b. Determinar los factores condicionantes de innovación en el sector turismo.</p> <p>c. Perfilar las características básicas de un potencial laboratorio de innovación en el sector turismo.</p>	<p>X: Laboratorio de innovación</p>	<p>Tipo de investigación Enfoque cualitativo, estudio fenomenológico y de carácter exploratorio</p> <p>Metodología de la investigación Entrevistas a profundidad, datos secundarios y encuestas.</p> <p>Población Personalidades que cumplen los criterios de selección.</p> <p>Muestra Muestra no probabilística. La selección se relaciona con las características de la investigación. Muestra seleccionada: 22 personas.</p>

Anexo N°2: Matriz de operacionalización de variable

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIONES	INDICADORES	DEFINICIÓN
Variable I: Laboratorios de innovación	Unidad con la vocación de interiorizar el riesgo prelevante que preceden a las innovaciones (Acevedo & Dassen, 2016)	Organismo de vocación experimental que emplea nuevos instrumentos de política pública.	X1: Habilitador	Nivel ambiental	Características del sector público en su conjunto y la sociedad.
				Nivel organizacional	Características estructurales y culturales de la organización.
				Nivel individual	Características de las personas que innovan en el sector público.
				Potencialidades de la innovación	Características intrínsecas condicionales que puede desencadenar una innovación.
			X2: Factores condicionantes	Incorporación de visiones externas	Inclusión de actores externos fuera de los límites organizacionales del sector público.
				Redes internas y externas	Vínculos formales e informales con actores internos y externos de la organización.
				Soporte político e institucional	Apoyo de líderes con capital decisorio.
				Flexibilidad presupuestaria	Grado de elasticidad que posee en materia presupuestaria la organización.
				Administración del riesgo	Mecanismo para reducir el riesgo en el sector público (prototipos, experimentos, etc.)
			X4: Características básicas	Objetivos	Conjunto de propósitos de un laboratorio de innovación.
				Know-how en tecnología de datos	Personal con conocimiento en minería de datos, programación o lo asociado al ámbito digital.
				Personal multidisciplinario	Composición de diversas profesiones con una variada experiencia.
				Autonomía	Nivel de libertad que posee el laboratorio.
				Instancias de valor	Espacios comunicacionales donde la innovación adquiere un significado.

Anexo N°3: Lista de entrevistados

A continuación, se presentan los datos personales de los y las entrevistados, así como un breve extracto profesional vinculado al trabajo de investigación. Sin embargo, los cargos son reseñados al momento que se llevó a cabo la investigación a fines del año 2019. El orden alfabético es de acuerdo con los cuatro perfiles entrevistados.

El primero, personalidades con una *expertise* reconocida en materia de innovación y/o con experiencia en laboratorios de innovación en Latinoamérica.

1. Coordinador de proyectos en Ruta N – Colombia.
2. Miembro del laboratorio de innovación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) – Uruguay.

El segundo, personalidades con experiencia comprobada en laboratorios de innovación en el plano nacional, tanto público como privado.

3. Coordinador de gestión del conocimiento e innovación en Servir.
4. Miembro del laboratorio de innovación en Osiptel.
5. Coordinador del laboratorio de innovación social Ayni Lab.
6. Asesora en gobierno digital, *smart city* e innovación en el municipio de Miraflores.
7. Director de liderazgo e innovación social de la Universidad Continental.
8. Coordinadora de Minedu Lab, laboratorio de innovación costo efectiva de la política educativa del Ministerio de Educación (Minedu).
9. Lab mánager de Piscina Lab. Docente catedrático de Centrum Católica.

Tercero, personalidades con experiencia en el sector público, específicamente en algún estamento del sector turismo: nacional, regional o local.

10. Coordinadora de investigación en la Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC)

- 11.** Coordinadora del programa de emprendimiento e innovación BioStartUp3G Asesora técnica de Innovación en Biodiversidad en la Cooperación Alemana GIZ.
- 12.** Miembro del proyecto Casas del Perú, proyecto de turismo participativo por el cual se otorga un sello a la red de casas auténticas y únicas en diferentes regiones del Perú, tanto en áreas urbanas como rurales.
- 13.** Asesor, investigador, docente en planeamiento, desarrollo económico local, turismo e industrias creativas y culturales.
- 14.** Especialista en Gestión de Segmentos en PromPerú.
- 15.** Máster en Ecoturismo por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Especialista de la estrategia de Turismo Comunitario en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur).
- 16.** Coautor de proyectos de ecoturismo en el Parque Nacional del Manu. Ex coordinador de proyectos de la Fundación Crees.
- 17.** Consultora internacional en turismo. Máster en Relaciones Internacionales (K.U. Leuven, Bélgica). Estudios de Postgrado en Planificación Turística (UNEFM, Venezuela).
- 18.** Especialista en gestión y desarrollo del turismo con maestría en Gestión Pública por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista de Turismo Comunitario del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud).

Cuarto, personalidades con iniciativas innovadoras, que cumplan las siguientes características: novedad, implementación e impacto.

- 19.** Codirectora de Proyecto Llama Pack, emprendimiento que busca revalorizar a la llama para el desarrollo de las comunidades. Ganadores del premio Kunan.
- 20.** Licenciado en Turismo con estudios de especialización en gestión de empresas. Administrador de Andean Lodges, operador de turismo rural comunitario especializado en la organización de caminatas y actividades en alta montaña en la ruta al Ausangate.
- 21.** Gerente general de Crees Manú, empresa de ecoturismo experiencial que apoya proyectos de conservación y comunitarios en la Amazonía peruana.
- 22.** Ex Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

Anexo N° 4: Pauta de preguntas N°1 – Perfiles 1 y 2

A continuación, se presentan las preguntas realizadas a las personalidades con una *expertise* reconocida en materia de innovación y/o con experiencia en laboratorios de innovación en Latinoamérica, así como con actores con experiencia comprobada en laboratorios de innovación en el plano nacional, tanto público como privado.

- ¿A qué asocia a las instituciones y organismos del sector público?
- ¿Qué se le debería de incorporar o modificar al sector público para convertirlo en una organización preparada para los retos del mañana?
- ¿Considera que es lo mismo innovar en el sector privado que en el público? Acorde a su respuesta, ¿cuál sería la similitud o diferencia?
- ¿Cómo definiría explícitamente innovación en el sector público?
- ¿Qué significa asumir riesgos en el sector público?, ¿es fácil asumir uno?, ¿hasta qué punto se puede asumir uno? y, ¿cómo se le puede reducir?
- ¿Considera pertinente la incorporación de visiones externas a los organismos gubernamentales?, ¿sí o no?, ¿cuáles?, ¿por qué?
- ¿Es necesario el desarrollo de vínculos con otros organismos? Reflexione y pondere, ¿internos o externos?, ¿formales o informales?, ¿por qué?
- ¿Qué tan necesario es el apoyo de líderes o directivos de la organización? ¿Por qué?, ¿qué sucede si cumplen un rol pasivo o inactivo?, ¿cómo cambiarlo?
- ¿El tema presupuestal es un elemento a tener en cuenta?, ¿sí o no?, ¿por qué?, ¿alguna otra restricción de tal relevancia?
- Muchos espacios del sector privado cuentan con su director de innovación, para el caso del sector público, ¿debe suceder lo mismo?
- Cuéntenos brevemente el origen y desarrollo del laboratorio de innovación del que es o ha sido parte.
- ¿Qué acciones fueron las primeras que realizaron?, ¿qué aspectos recomendaría tener en cuenta a las personas que están o forman parte de un laboratorio de innovación que recién está comenzando?

- Por todo lo conversado, ¿cuáles deberían ser las características esenciales de un laboratorio de innovación? Defina 3 principales y explique.

Anexo N° 5: Pauta de preguntas N°2 – Perfiles 3 y 4

A continuación, se presentan las preguntas realizadas a actores con experiencia en el sector público, específicamente en algún estamento del sector turismo: nacional, regional o local; así como con personalidades con iniciativas innovadoras, que cumplan las siguientes características: novedad, implementación e impacto.

- ¿Considera que es lo mismo innovar en el sector privado como en el público? Acorde a su respuesta, ¿cuál sería la similitud o diferencia?
- ¿Cómo definiría explícitamente innovación en el sector público?
- Tomando en cuenta su definición, ¿qué ha sido lo más ‘innovador’ que ha observado/escuchado/conocido en su paso por el sector público?
- ¿Existe una cultura que tolera el error?, ¿cómo se manifiesta?, ¿qué se puede hacer para manejarla?, ¿cómo reducirla?
- ¿Cuáles deben (o deberían) ser las características esenciales de un organismo que busca innovar en el aparato público? Enumere dos o tres.

Por su experiencia en el sector público o en su percepción sobre el sector público.

- Ha escuchado antes acerca de los laboratorios de innovación, ¿sí o no?, ¿a qué lo puede asociar?
- ¿En qué nivel de gobierno estima más pertinente la inclusión de este laboratorio?, ¿nacional, regional o local?, ¿público, privado o público/privado?
- ¿Quiénes (personas, cargos o instituciones) serían sus primeros aliados?, ¿internos?, ¿externos?, ¿por qué tal elección?
- ¿De dónde provenir el presupuesto?, ¿Es pertinente que provenga de una sola o varias fuentes?, ¿puede generar sus propios ingresos?
- ¿Qué acciones o mecanismos realizaría para lograr que las demás áreas comprendan la labor del laboratorio de innovación?
- ¿Con cuántos colaboradores se rodearía?, ¿serían de una misma o de distinta profesión?, ¿qué profesiones escogería?, ¿tomaría en cuenta su

experiencia en el sector público?, ¿qué valoraría más: sus habilidades técnicas o sociales?, ¿por qué?,

- La explícita autonomía que le están brindando. En términos prácticos ¿cómo la define?, ¿de qué o quiénes depende?, ¿cuáles son sus límites?
- Si se escoge escalar la innovación hacia otras áreas, ¿hasta qué punto acompañaría en su implementación?
- ¿A quiénes y cómo comunicaría las ‘innovaciones’ generadas?, ¿internas o externas?
- ¿Qué tan importante debe ser la innovación en el turismo?, ¿cuál debería/podría ser el rol del estado en materia de innovación en el turismo?
- Desde el sector público, ¿qué se debe de hacer para generar las condiciones que permitan al turismo despegar en materia de innovación?
- ¿Qué podemos aprender de otros estamentos que vienen desarrollando innovación?
- Por todo lo conversado, hemos hablado de la innovación, ¿realmente es importante dentro del sector turismo?

Anexo N° 6: Encuesta

A continuación, se presentan la encuesta realizada a actores con experiencia en el sector público, específicamente en algún estamento del sector turismo: nacional, regional o local; así como con personalidades con iniciativas innovadoras, que cumplan las siguientes características: novedad, implementación e impacto.

Fecha:

Hora:

Lugar (ciudad y sitio específico)

Introducción

Estimado (a) participante, el presente cuestionario tiene como propósito recabar información acerca de los laboratorios de innovación e innovación en el sector público. Para ello, se ha preparado una serie de preguntas. Al leer cada una de ellas, concentre su atención de manera que la respuesta que emita sea confiable y fidedigna. La información que se recabe tiene por objeto la realización de un trabajo de investigación relacionado con dichos aspectos.

No hace falta su identificación personal en el instrumento, solo es de interés los datos que pueda aportar de manera sincera y la colaboración que pueda brindar para llevar a buen término la presente recolección de información que se está emprendiendo.

Le pedimos que conteste este cuestionario con la mayor sinceridad posible. No hay respuestas correctas ni incorrectas.

¿Cuál es la razón de ser del proyecto de investigación?

La investigación busca posicionar a la innovación como componente esencial del sector público, así como cimentar las bases que propicie un mayor interés e investigación en variables como innovación, laboratorios de innovación y turismo; que posibilite una consecuente asociación y este, en un futuro próximo, se posicione como algo normativo dentro del sector público.

PARTE I: INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

1. De acuerdo a su experiencia, ¿cuál debería ser el objetivo principal de la innovación en el sector público? **Marque su(s) respuesta(s) con una cruz (+) o aspa (X).**

Seleccione entre una o dos respuestas.

- ☐ Incrementar la efectividad ☐ Aumentar la eficiencia
- ☐ Abordar problemas sociales ☐ Aumentar la satisfacción del cliente
- ☐ Involucrar a la ciudadanía ☐ Involucrar a socios privados
- ☐ Lograr confianza y legitimidad

Elaborado en base a De Vries, Bekkers, & Tummers (2015)

PARTE II: COMPONENTES DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

2. En su opinión, ¿qué tipo de innovación debe desarrollar el sector público? **Marque su respuesta con una cruz (+) o aspa (X) Seleccione entre una o dos respuestas.**

- ☐ *Creación de nuevas formas organizativas, introducción de nuevos métodos y técnicas de gestión, así como métodos de trabajo.*
- ☐ *Creación o uso de nuevas tecnologías.*
- ☐ *Creación de productos o servicios públicos*
- ☐ *Gobernanza (nuevas formas y procesos para abordar problemas sociales específicos)*
- ☐ *Inclusión de nuevos arquetipos de referencia, paradigmas y conceptos, que ayudan a replantear la esencia de los problemas existentes, así como sus posibles soluciones.*

Elaborado en base a De Vries, Bekkers, & Tummers (2015)

3. Determine el nivel de importancia, ¿cuál es el componente a tener en cuenta para desarrollar innovación en el sector público?

Marque su respuesta con una cruz (+) o aspa (X)

Ambiente externo (*el sector público en su conjunto o la sociedad en general*)

No importante._____._____._____._____._____. Importante

Ambiente interno (*características estructurales y culturales inmersas en la organización*)

No importante._____._____._____._____._____. Importante

Posibilidades de la innovación (*características intrínsecas probables de una innovación*)

No importante._____._____._____._____._____. Importante

Personal de la organización (*características de las personas que innovan*)

No importante._____._____._____._____._____. Importante

Elaborado en base a Brugué et al. (2014), OCDE (2015) y De Vries et al. (2015)

4. Profundizando la pregunta anterior, ¿cuál serían los factores desencadenantes a tener en cuenta para desarrollar innovación en el sector público?

De la pregunta anterior, marque su respuesta con una cruz (+) o aspa (X) dos elementos por cada ítem.

- | | |
|---------------------|--|
| Ambiente
externo | () Presiones del entorno |
| | () Participación en redes y relaciones interorganizacionales. |
| | () Aspectos regulatorios |
| | () Organismos públicos adoptando la misma innovación. |
| | () Competencia con otras organizaciones |

	<hr/>	() Disponibilidad de recursos de holgura (<i>tiempo, dinero, instalaciones y/o tic's</i>)
Ambiente	() Estilo de liderazgo en la organización	
interno	() Incentivos y recompensas	
	() Conflictos (<i>competencia interna</i>)	
	() Estructura organizacional	
	<hr/>	() Por su facilidad de uso
	() Por la búsqueda de una ventaja relativa	
Posibilidades	() Por el grado de compatibilidad con la	
de la	organización	
'innovación'	() Por la posibilidad de ser probado antes de ser adoptado	
	() Otro: _____	
	<hr/>	() Autonomía del empleado (<i>empoderamiento</i>)
	() Conocimientos y habilidades (<i>profesionalización</i>)	
Personal de la	() Edad y género del personal	
organización	() Satisfacción en el trabajo	
	() Perspectivas y normas compartidas	
	<hr/>	

Elaborado en base a De Vries et al. (2015)

PARTE III: LABORATORIOS DE INNOVACIÓN

Teniendo en cuenta que “los laboratorios en el mundo ejercen sus funciones bajo distintas metodologías, enfoques, y con distintos alcances, tanto nacionales, regionales como locales” (Arros Valdivia & Ramírez-Alujas, 2017, p.13).

5. ¿Cuál debería ser la razón de ser de los laboratorios de innovación?

Marque su respuesta con una cruz (+) o aspa (X). Seleccione entre una o dos respuestas.

- () Desarrollar innovaciones específicas
- () Promover un ambiente de innovación en la administración pública.
- () Incorporar tecnología a la administración pública.
- () Modernizar procesos de la administración pública
- () Generar nuevas formas de comunicación.
- () Generar nuevos mecanismos de participación ciudadana.
- () Abrir datos de la administración pública.

Elaborado en base a Acevedo & Dassen (2016)

6. ¿En qué actividades debería enfocarse los laboratorios de innovación?

Marque su respuesta con una cruz (+) o aspa (X).

Seleccione entre una o dos respuestas.

- () Hacer tests o pilotos
- () Implementar experimentos aleatorios
- () Incorporar ideas de ciudadanos
- () Incorporar ideas de servidores públicos
- () Hacer análisis de datos
- () Implementar metodologías de *Design Thinking*
- () Implementar metodologías de Diseño Centrado en el Humano.
- () Desarrollar aplicaciones móviles
- () Desarrollar software
- () Actividades de formación para agencias públicas
- () Formar redes al interior del gobierno
- () Formar redes externas

Elaborado en base a Acevedo & Dassen (2016)

Muchas gracias por tu colaboración

Anexo N°7: Ficha de consentimiento informado para participantes de investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes de este proyecto de investigación una clara explicación de la naturaleza de esta, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por Albert Moises Ponce Villegas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, estudiante de la carrera de Administración de Turismo, identificado con número de DNI 70845508, en adelante el investigador. El objetivo de este estudio es reflexionar en torno a variables como innovación, laboratorios de innovación y turismo, enmarcados dentro del sector público.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista. Esto tomará aproximadamente entre 60 a 90 minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones será grabado, posteriormente el investigador transcribirá las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas serán codificadas usando un número de identificación y, por lo tanto, serán anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, los audios con las grabaciones serán eliminados.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si durante la entrevista alguna de las preguntas le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas. Desde ya le agradecemos su participación.

Por todo lo expuesto,

Yo, _____ identificado con número de DNI _____ acepto participar voluntariamente en esta investigación. Declaro haber sido informado(a) de que el objetivo de

este estudio es reflexionar en torno a variables como innovación, laboratorios de innovación y turismo, enmarcados dentro del sector público. Por ese lado, se me ha indicado también que tendré que responder cuestionarios y preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente entre 60 a 90 minutos.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar al investigador al teléfono (+51) 947172143 o al correo electrónico albert.ponce@unmsm.edu.pe

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo solicitar información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo contactar al teléfono y correo anteriormente mencionado.

Firma del Participante	Fecha
------------------------	-------